



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců Mgr. Lukáše Pišvejce a JUDr. Veroniky Burianové ve věci

žalobkyně: **M. P.**
zastoupena advokátkou Mgr. Barborou Kubinovou, sídlem
Milešovská 1312/6, Praha 3

proti
žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, sídlem
Karmelitská 529/5, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 10. 2018, č.j. MSMT-26385/2018-2,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 10. 2018, č.j. MSMT-26385/2018-2 a rozhodnutí Západočeské univerzity v Plzni ze dne 10. 1. 2018, č.j. ZCU 000627/2018, se **z r u š u j í** a věc se **v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **p o v i n e n** uhradit žalobkyni náklady řízení ve výši 15 342 Kč ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobkyně Mgr. Barbory Kubinové, advokátky.

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobkyně se žalobou ze dne 18. 12. 2018, Krajskému soudu v Plzni (dále též jen „soud“) doručenou téhož dne, domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 10. 2018, č.j. MSMT-26385/2018-2 (dále též jen „*napadené rozhodnutí*“ či „*Rozhodnutí*“), jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Západočeské univerzity v Plzni (dále též jen „*prvoinstanční orgán*“, „*nalézací správní orgán*“ či „*Univerzita*“,) ze dne 10. 1. 2018, č.j. ZCU 000627/2018 (dále též jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“ či „*rozhodnutí nalézacího správního orgánu*“), a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Prvoinstančním rozhodnutím byla podle § 90 odst. 5 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách) zamítnuta žalobkynina žádost ze dne 31. 8. 2010 o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice získané studiem v bakalářském zaměření/oboru Právo na nestátním vzdělávacím zařízení vysokoškolského vzdělání „*Moskevský institut podnikatelství a práva*“ ve městě Moskva, Ruská federace, prostřednictvím Mezinárodního institutu podnikatelství a práva v Praze, s.r.o. (dále též jen „*Žádost*“).

II.

Žaloba

2. Žalobkyně pod bodem II. žaloby uvedla, že rozhodnutím žalovaného bylo nesprávně potvrzeno prvoinstanční rozhodnutí, ač je vnitřně rozporné, jak namítala žalobkyně v odvolání. Dle části odůvodnění rozhodnutí nalézacího správního orgánu totiž nezískala vysokoškolské vzdělání (dle větší části odůvodnění rozhodnutí nalézacího správního orgánu vysokoškolské vzdělání získala) a sám nalézací správní orgán si neujasnil, zda se jednalo o studium absolvované na Moskevském institutu podnikatelství a práva, když porovnává studijní programy právě se studijním programem této vysoké školy, nebo na Mezinárodním institutu podnikatelství a práva s.r.o., jehož oprávnění poskytovat vzdělání je řešeno na str. 7 rozhodnutí nalézacího správního orgánu. Na tuto odvolací námitku však žalovaný v Rozhodnutí nijak nereagoval a zabýval se pouze druhou částí námítky vnitřní rozpornosti spočívající v tom, že podle části odůvodnění rozhodnutí nalézacího správního orgánu žalobkyně nezískala vysokoškolské vzdělání, a přesto došlo k meritornímu rozhodnutí o Žádosti, když v takovém případě by k tomu nebyly splněny podmínky. Tím, že žalovaný na námitku rozporů v deklarovaném zjištění skutkového stavu v Rozhodnutí nijak nereagoval, zatížil ho vadou nepřezkoumatelnosti, případně mělo být rozhodnutí nalézacího správního orgánu zrušeno.
3. Pod bodem III. žaloby žalobkyně uvedla, že druhou část námítky vnitřní rozpornosti se již žalovaný v Rozhodnutí zabýval. Spočívala v tom, že pokud se dle části odůvodnění rozhodnutí nalézacího správního orgánu nejedná o vysokoškolské vzdělání (jak je patrné ze závěru, že žalobkyně neabsolvovala studijní program, který by disponoval akreditací „*rozhodných orgánů ve státě původu zahraniční univerzity*“ nebo že se nejedná o zahraniční vzdělání v jeho „*pravém smyslu*“, jelikož bylo poskytované českou právnickou osobou a bez české akreditace), tudíž se nejedná studijní program, který by byl součástí ruského vysokoškolského systému, ani se nejedná o vysokoškolský program, neboť co je vysokoškolským vzděláním, je totiž dáno legislativou státu původu, avšak Žádost byla zamítnuta dle § 90 odst. 5 zákona o vysokých školách, které obsahuje oprávnění zamítnout žádost absolventa zahraniční vysoké školy o uznání jeho zahraničního

vysokoškolského vzdělání, jestliže je po srovnání tuzemského a zahraničního vysokoškolského programu zjištěno, že se odlišuje v podstatných rysech, což by však nemohlo být činěno v případě závěru nalézacího správního orgánu. Je zřejmé, že základním předpokladem pro postup dle § 89 a § 90 zákona o vysokých školách je, aby předmětem žádosti bylo zahraniční vysokoškolské vzdělání získané vystudováním studijního programu, který je způsobilý porovnání s obdobným tuzemským studijním programem. Ze zákona o vysokých školách vyplývají následující podmínky pro postup dle § 90 odst. 5 zákona o vysokých školách:

- předmětem žádosti je zahraniční vysokoškolské vzdělání vystudované žadatelem,
- byl porovnán studijní program absolvovaný žadatelem s příslušným studijním programem uskutečňovaným veřejnou vysokou školou v České republice,
- byla zjištěna odlišnost porovnávaných studijních programů v podstatných rysech.

Dle nalézacího správního orgánu však nebyla splněna ani jedna z výše uvedených podmínek postupu dle § 90 odst. 5 zákona o vysokých školách. Předmětné vzdělání totiž dle jeho názoru není vysokoškolské ani zahraniční, nemohly by proto být porovnávány dva vysokoškolské studijní programy a nemohla být tak zjištěna odlišnost porovnávaných studijních programů. Shrnu-li výše uvedené, vnitřní rozpor rozhodnutí nalézacího správního orgánu je dán tím, jelikož na jednu stranu v něm nalézací správní orgán uvádí, že jako orgán, jehož příslušnost je založena tím, že je žalobkyně absolventem zahraniční vysoké školy, zamítá její žádost o uznání vzdělání získaného na této zahraniční vysoké škole, jelikož z porovnání studijního programu, dle něhož na zahraniční vysoké škole studovala, a obdobného studijního programu uskutečňovaného Západočeskou univerzitou v Plzni vyplývá, že se tyto studijní programy v podstatných rysech odlišují, na stranu druhou uvádí, že žalobkyně nezískala vzdělání na vysoké škole, tedy ani nebylo co s čím porovnávat. Vnitřní rozpornost Rozhodnutí je tedy zjevná. Takové rozhodnutí je nicotné dle § 77 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“), tedy právně vůbec neexistuje, přinejmenším se jedná o nezákonné rozhodnutí. Pokud jde o odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 286/2015-60 ze dne 21. 6. 2016, tento rozsudek považuje žalobkyně za nesprávný, a to z výše uvedených důvodů, když zároveň poukazuje na to, že neexistuje závaznost judikatury vydané v rámci jiných řízení. Věcná příslušnost v případě žádosti podle § 89 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách není dána tvrzením, jak je tomu například v případě § 61 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „*s.ř.s.*“ nebo „*soudní řád správní*“), neboť na rozdíl od tohoto ustanovení v něm není uvedeno, že by byla příslušnost založena tvrzením. Pokud je projednání návrhu podmíněno toliko tvrzením, zákonodárce to zřetelně vyjadřuje v právní normě (srov. např. § 65 odst. 1 soudního řádu správního: „*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení (...)*“), nic takového však v § 89 odst. 1 zákona o vysokých školách vyjádřeno není. Jiné by to bylo, pokud by § 65 odst. 1 soudního řádu správního začínal „*kdo byl na svých právech*“. Pak by nepochybně zjištění, že ke zkrácení práv nedošlo, bylo důvodem pro odmítnutí žaloby. Obdobně to musí platit i v dalších částech právního řádu i v zákoně o vysokých školách, z něhož není možné žádnou interpretační metodou dospět k závěru, že příslušnost správních orgánů k projednání žádosti by měla být dána pouhým tvrzením. Ustanovení § 89 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách obsahuje podmínky (aby se jednalo o absolventa zahraniční vysoké školy a aby správní orgán uskutečňoval obdobný studijní program), za kterých je

založeno oprávnění správního orgánu věcně o žádosti rozhodnout, tj. rozhodnout o vydání osvědčení nebo žádost zamítnout. Právě proto § 90 odst. 5 zákona o vysokých školách nepočítá se zamítnutím žádosti v jiné situaci, než po porovnání studijních programů. Obdobně rovněž § 79 odst. 1 soudního řádu správního jako podmínku pro podání žaloby na nečinnost vyžaduje vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti správního orgánu ve správním řízení, přičemž nevyčerpání této podmínky znamená odmítnutí žaloby (srov. odst. 21 rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 9/2015-59 ze dne 25. 5. 2016), nikoli její zamítnutí, tedy věcné projednání. Z výše uvedeného vyplývá, že pokud nedojde k porovnání dvou vysokoškolských studijních programů, resp. pokud není předmětem řízení uznání vysokoškolského studia, nemůže být žádost ani věcně projednána. V takovém případě by bylo Rozhodnutí nicotné.

4. Pod bodem IV. žaloby žalobkyně uvedla, že Rozhodnutí je nicotné, neboť osoba podepsaná pod rozhodnutím nalézacího správního orgánu nebyla v době rozhodnutí prorektorem. Tato námitka byla vznesena v čl. IV odvolání, avšak obešla se bez reakce v Rozhodnutí, čili je Rozhodnutí nepřezkoumatelné. Dostatečnou reakcí není, že se prorektoři nevolí, ale jmenují, neboť tím není dotčen fundament námitky, že doc. Dr. RNDr. L. Č. nebyl v době učinění rozhodnutí prorektorem Západočeské univerzity v Plzni. Ve správním spisu se přitom nenachází jediný doklad o tom, že by tato osoba byla kdy jmenována prorektorem Západočeské univerzity v Plzni. Pokud se touto námitkou žalovaný nezabýval, je Rozhodnutí nepřezkoumatelné.
5. Pod bodem V. žaloby žalobkyně uvedla, že v čl. III odvolání namítala, že vůči veřejné vysoké škole ve věcech uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání může projevit toliko rektor, nikoli jakákoli jiná osoba, neboť § 90 odst. 1 zákona o vysokých školách je ve vztahu speciality k § 15 odst. 2 správního řádu. Na to reagoval žalovaný v Rozhodnutí tak, že prorektor se stal oprávněnou úřední osobou v souladu s § 15 odst. 2 (žalovaný nesprávně uvádí odst. 4) správního řádu. Tím však není jakkoli vypořádána námitka spočívající právě v tom, že § 15 odst. 2 správního řádu nelze aplikovat, jelikož je vůči němu § 90 odst. 1 zákona o vysokých školách v poměru speciality. Jelikož námitka nebyla vypořádána, je Rozhodnutí nepřezkoumatelné.
6. Pod bodem VI. žaloby žalobkyně uvedla, že se žalovaný rovněž v Rozhodnutí nevypořádal s námitkou uvedenou v čl. VIII odvolání, že je nepřípustné posuzovat srovnatelnost studijních programů na základě studijního plánu, o kterém nalézací správní orgán prohlásil, že je pro srovnání studijních programů irelevantní. To způsobuje nepřezkoumatelnost Rozhodnutí a tuto odvolací námitku činí žalobkyně zároveň žalobním bodem.
7. Pod bodem VII. žaloby žalobkyně uvedla, že Právnická fakulta Západočeské univerzity v Plzni předstírala porovnávání žalobkyní absolvovaného studijního programu s údajným studijním programem studijního oboru Veřejná správa uskutečňovaného Západočeskou univerzitou v Plzni. Součástí správního spisu totiž nebyl žádný podklad, z něhož by obsah tohoto studijního programu vyplýval, a žalobkyně v odvolání zpochybnila a i nyní zpochybňuje, že jeho obsah je takový, jaký je popsán v údajných srovnávacích stanoviscích Právnické fakulty Západočeské univerzity [v Plzni], jejichž pravost a správnost (pravdivost) rozporuje. Pokud je součástí spisu studijní plán bakalářského studijního oboru Veřejná správa, pak žalobkyně namítá, že tento byl do správního spisu založen až poté, kdy bylo učiněno rozhodnutí nalézacího správního orgánu, a rovněž rozporuje pravost a správnost dokumentu, kde má být obsah tohoto studijního

programu zachycen. Porovnání přitom nalézací správní orgán, resp. oprávněná úřední osoba, nikdy neprovedl a neuvedl, že by shledal rozdíl v podstatných rysech mezi žalobkyní absolvovaným studijním programem a jinými studijními programy, či že by prováděl srovnání studijních programů, nýbrž pouze rekapituluje údajné stanovisko Právnické fakulty Západočeské univerzity v Plzni, k němuž nezaujímá žádné stanovisko. Porovnávání údajných studijních programů tak proběhlo výlučně na Právnické fakultě Západočeské univerzity v Plzni, tedy nikoli u nalézacího správního orgánu a neprovedla ho tedy oprávněná úřední osoba. Údajné porovnání studijních programů se tedy odehrálo externě, mimo nalézací správní orgán, když nalézací správní orgán pouze spoléhal na stanovisko Právnické fakulty Západočeské univerzity v Plzni, aniž by se sám seznámil s obsahem studijních programů. To je porušením zásady volného hodnocení důkazů a zároveň porušením zásady materiální pravdy, kterou má zjistit nalézací správní orgán, nikoli třetí osoba a je nepřijatelné, aby nalézací správní orgán prováděl takový outsourcing svých zákonných povinností, neboť to znamená, a to tím spíše za skutečnosti, kdy je zpochybňována pravost a pravdivost dokumentu, v němž je obsah studijního programu zachycen a porovnání provedeno, a v situaci, kdy samotnému nalézacímu správnímu orgánu a oprávněným úředním osobám nic nebrání v tom, aby vlastními silami studijní programy porovnali. Nalézací správní orgán tedy neprováděl porovnání jakýchkoli studijních programů a nezjistil rozdíly v podstatných rysech mezi porovnávanými studijními programy (jejich hrubými rysy). Rozdíly měla zjistit pouze Právnická fakulta Západočeské univerzity v Plzni (a to pouze ve vztahu k jednomu studijnímu programu), avšak ta není správním orgánem a nemůže rozhodovat. Ostatně nalézací správní orgán neuvádí, že by porovnával studijní programy a zjistil rozdíly, ale uvedl, že „hlavním“ důvodem zamítnutí žádosti je shledání „podstatného rozdílu“ Fakultou právnickou Západočeské univerzity [v Plzni]. Je zcela nepřijatelné, aby skutková zjištění a právní posouzení nečinil správní orgán, ale jiný orgán, který není v pozici správního orgánu. K odvolací námitce odpovídající tomuto žalobnímu bodu se odvolací správní orgán nijak nevyjádřil a Rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné. Žalobkyně uvedla, že porovnání studijních programů provedeno nalézacím správním orgánem nebylo, ale bylo provedeno jiným orgánem, který není příslušný rozhodovat v této věci, což dovozovala z obsahu odůvodnění rozhodnutí nalézacího správního orgánu. Přezkoumatelné nemůže být pouhé konstatování, že nalézací správní orgán studijní program porovnával, aniž by byla alespoň v základu vypořádána odvolací námitka. Z důvodu opatrnosti žalobkyně dále namítá, že rozhodnutí nalézacího správního orgánu bylo Rozhodnutím nesprávně potvrzeno, jelikož porovnání studijních programů neprovedl nalézací správní orgán, ale mimoprocesně jiný orgán.

8. Pod bodem VIII. žaloby žalobkyně uvedla, že v odvolání namítla, že předmětem porovnání neměl být pouze studijní obor Veřejná správa, ale i další obdobné studijní programy, resp. jejich hrubé rysy, uskutečňované Západočeskou univerzitou v Plzni, jakož i všemi jinými vysokými školami, které mají obdobný studijní program akreditovaný. V usnesení Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy č.j. MSMT-42511/2013 ze dne 21. 10. 2013 (na str. 3) je uvedeno, že obdobnými studijními programy studijnímu programu absolvovanému žalobkyní, uskutečňovaným na Západočeské univerzitě v Plzni, jsou magisterský studijní program v oboru právo, právní věda a bakalářský studijní program v oboru právo a veřejná správa (k tomu srov.: „*Pojem „obdobný studijní program“, užitý v ustanovení § 89 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách, nelze restriktivně interpretovat jako studijní program totožný nebo studijní program s převahou společných shodných rysů a obsahové náplně.*“). Z usnesení odvolacího správního

orgánu plyne logický závěr, že obdobný studijní program je širší pojem než studijní program neodlišující se v podstatných rysech. Obdobný je takový studijní program, u kterého není již z jeho základního popisu vyloučeno, aby byl v podstatných rysech shodný se zahraničním studijním programem. Obdobný tedy nebude zejména takový studijní program, který spadá do oboru, který vůbec nesouvisí s oborem, do něhož spadá zahraniční studijní program, například pokud by se měl porovnávat studijní program z právního oboru se studijním programem z lékařského oboru. V řízení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace se porovnává zahraniční studijní program s obdobnými studijními programy, resp. s jejich společnými hrubými rysy. Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě č.j. 22 A 10/2013-144 *„předmětem nostrifikačního řízení dle § 89 a násl. ZVŠ není srovnání studijních programů zahraniční a tuzemské vysoké školy ve všech směrech, ale toliko v hrubých rysech, jimiž jsou právě ty prvky tuzemského akreditovaného studia, které jsou v obdobných studijních programech všem těmto studijním programům, které byly v České republice akreditovány, společné“*. Tento právní názor byl potvrzen v odst. 52 rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 153/2014-108 ze dne 25. 2. 2015 (srov. *„Argumentace krajského soudu vztahující se k otázce srovnávání jednotlivých studijních programů v hrubých rysech reaguje na žalobní námitky, za klíčové označující porovnávání studijního programu školy zahraniční a té, u které se podává žádost. (...) I v této části je odůvodnění krajského soudu správné.“*), souhlasil s ním odvolací správní orgán (srov. odst. 26 rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 153/2014-108 ze dne 25. 2. 2015: *„Žalovaný je za jedno s výkladem krajského soudu, kterým dospěl k závěru, že při porovnávání studijních programů pro účely nostrifikace jsou předmětem srovnání hrubé rysy společné obdobným akreditovaným studijním programům v České republice.“*), byl převzat v rozsudku Městského soudu v Praze č.j. 9 A 167/2012-183 ze dne 19. 12. 2014 (srov.: *„Předmětem nostrifikačního řízení podle § 89 a násl. zákona o vysokých školách není srovnávání studijních programů zahraniční a tuzemské vysoké školy ve všech směrech poskytovaného vzdělání, nýbrž pouze v obsahově obdobném studijním programu, což jsou základní prvky vnitrostátního akreditovaného studia, které jsou v obdobných studijních programech společné všem studijním programům vysokých škol, které byly v České republice akreditovány.“*) a opsán v odst. 30 rozsudku Krajského soudu v Brně č.j. 29 A 5/2013-141 ze dne 29. 7. 2014. Aby bylo možné zjistit, jaké jsou hrubé rysy společné všem obdobným studijním programům akreditovaným v České republice, je nejprve zapotřebí zjistit obsah všech obdobných studijních programů akreditovaných v České republice a z toho odvodit jejich společné rysy. Žalobkyně předesílá, že z jedinečnosti každého studijního programu akreditovaného v České republice vyplývá, že tyto nemají žádné společné prvky, a neexistují ani žádné požadavky na obsah studijního programu v jakémkoli oboru. Jediné standardy pro studijní programy jsou stanoveny nařízením vlády č. 274/2016 Sb., o standardech pro akreditace ve vysokém školství, kde jsou obsaženy pouze obecné standardy pro akreditaci jakéhokoli studijního programu. Neexistují tak žádné konkrétní požadavky pro obsah studijních programů v jednotlivých oborech. O uvedeném svědčí i vyjádření Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy č.j. NAU-16/2017-3 ze dne 22.2.2017, kde je uvedeno: *„Pro studijní programy s názvem „Právo a právní věda“ nejsou Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy ani Akreditačním úřadem stanoveny žádné specifické standardy ani pravidla, z jakých konkrétních prvků se takové studijní programy musí skládat.“* V tomto řízení se tedy má porovnávat žalobkyní absolvovaný studijní program přinejmenším s hrubými rysy společnými všem studijním programům, které jsou uskutečňovány ve studijních programech akreditovaných v České republice. I z toho vyplývá, že nemůže být

podstatným rozdílem, zda se jedná o magisterský nebo bakalářský studijní program, neboť se nejedná o podstatný rys společný všem obdobným studijním programům akreditovaným v České republice, když obdobnými studijními programy jsou jak studijní programy magisterské, tak studijní programy bakalářské. Obdobným studijním programem studijnímu programu, o jehož uznání žalobkyně žádá, je tudíž například i magisterský studijní program v oboru právo, právní věda. Zcela nepřipustné je, aby Právnická fakulta Západočeské univerzity v Plzni v údajných stanoviscích zpochybňovala správnost úředního překladu, jelikož k tomu nemá odbornost a z ničeho nevyplývá, že by si obstarala podklady stejné důkazní síly svědčící o opaku. Z výše uvedených důvodů jsou úvahy Právnické fakulty Západočeské univerzity v Plzni o obsahové srovnatelnosti žalobkyní absolvovaného studijního programu předčasné a nepodložené. Ani popisované údajné rozdíly by však nemohly založit rozdílnost studijních programů v hrubých rysech. Nejistota studijního plánu či sylabů žalobkyní absolvovaného studijního programu dokládá pouze porušení povinností nalézacího správního orgánu při zjišťování skutkového stavu, avšak porušení povinností správního orgánu nemůže mít pro žalobkyni, jakožto účastníka řízení, jakékoli negativní následky. Nalézací správní orgán dále neporovnával absolvovaný studijní program s hrubými rysy společnými všem obdobným studijním programům akreditovaným v České republice, které si ani nezjistil, když nezjišťoval obsah jiných studijních programů uskutečňovaných na Západočeské univerzitě v Plzni či na jiné vysoké škole akreditované v České republice v situaci, kdy odvolací správní orgán uvedl, že obdobným studijním programem je i magisterský studijní program v oboru právo, právní věda uskutečňovaný Západočeskou univerzitou v Plzni. Pokud nalézací správní orgán nezjistil hrubé rysy společné všem obdobným studijním programům akreditovaným v České republice a porovnání prováděl toliko s jedním studijním programem, neporovnával správné parametry studijních programů a nemohl tak dojít ke správnému výsledku a rozhodnutí nalézacího správního orgánu nemělo tudíž být Rozhodnutím potvrzeno. Touto námitkou uplatněnou v odvolání se přitom odvolací správní orgán v Rozhodnutí ani slovem nevyporádal, což je další důvod nepřezkoumatelnosti Rozhodnutí.

9. Pod bodem IX. žaloby žalobkyně uvedla, že v odvolání navrhla, aby bylo dokazování doplněno o podklady prokazující obsah všech obdobných studijních programů akreditovaných v České republice, z čehož by následně bylo možné abstrahovat hrubé rysy společné všem obdobným studijním programům akreditovaným v České republice, které by následně mohly být porovnávány se studijním programem, který absolvovala. Ač v souladu se zásadou vyšetřovací povinností nalézacího správního orgánu tyto důkazy provést, aby naplnil zákonný požadavek zjištění hrubých rysů společných všem obdobným studijním programům, žalobkyně z důvodu opatrnosti provedení tohoto důkazu navrhla. Tímto důkazním návrhem se žalovaný v Rozhodnutí nezabýval, což opět způsobuje nepřezkoumatelnost Rozhodnutí a vadu tzv. opomenutých důkazů.
10. Pod bodem X. žaloby žalobkyně uvedla, že v odvolání navrhla i důkaz všemi spisy o řízeních o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace dosaženého na Moskevském institutu podnikatelství a práva v Moskvě v oboru právo, vedených o žádostech jiných žadatelů, když zároveň zpochybnila nepodložené tvrzení nalézacího správního orgánu, že svoji rozhodovací praxi změnil již v roce 2009. Žalovaný k tomuto důkaznímu návrhu nepřihlédl s odůvodněním, že dle § 82 odst. 4 správního řádu se nepřihlíží ke skutečnostem a důkazům, které mohl účastník řízení uplatnit dříve. Avšak to není tento případ, neboť důkazní návrh byl přímou reakcí na tvrzení nalézacího

správního orgánu, že správní praxe se změnila již v roce 2009, které uvedl poprvé až ve svém rozhodnutí potvrzeném Rozhodnutím, čili dříve logicky tento důkazní návrh žalobkyně učinit nemohla. Nadto žalobkyně dodává, že se jedná o tvrzení nalézacího správního orgánu, která jsou nad veškerou pochybnost povinny prokázat správní orgány, přičemž správní spis o tom žádný důkaz neobsahuje. V průběhu předchozího řízení přitom žalobkyně několikrát odkazovala na ustálenou rozhodovací praxi nalézacího správního orgánu a v souladu se zásadou vyšetřovací bylo na nalézacím správním orgánu, aby tuto skutečnost potvrdil nebo vyvrátil. Jedná se o vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí, pokud k tomuto důkaznímu návrhu žalovaný nepřihlížel a rovněž pokud nalézací správní orgán své tvrzení stran rozhodovací praxe nijak nedoložil.

11. Pod bodem XI. žaloby žalobkyně uvedla, že v odvolání namítla, že neví, jakou má relevanci, uvádí-li nalézací správní orgán, že z licence nevyplývá oprávnění Moskevského institutu podnikatelství a práva poskytovat vzdělání v oblasti českého práva cizím státním příslušníkům, neboť z licence především nevyplývá, že by k tomu nebyl Moskevský institut podnikatelství a práva oprávněn. Nezjistil-li nalézací správní orgán, že by Moskevský institut podnikatelství a práva neměl oprávnění poskytovat vzdělání v oblasti českého práva cizím státním příslušníkům, pak jsou jeho závěry zcela bez významu. Významné je pouze to, že nalézací správní orgán nezjistil, že by Moskevský institut podnikatelství a práva neměl oprávnění poskytovat vzdělání v oblasti českého práva cizím státním příslušníkům. Žalobkyně neví, z čeho má vyplývat, že se licence nevztahuje k Moskevskému institutu podnikatelství a práva. Není jí známo, že by bylo kdekoliv uvedeno, že by tento institut neměl sídlo v Moskvě. Pokud argumentuje nalézací správní orgán cizojazyčným textem, je to nepřipustné s ohledem na povinnost vést správní řízení v českém jazyce a v souvislosti s tím žalobkyně uvedla a i zde uvádí, že neovládá tento jazyk na takové úrovni, aby v něm byla schopna argumentovat ve správním řízení či v řízení před soudem. Z výše uvedeného důvodu mělo být rozhodnutí nalézacího správního orgánu Rozhodnutím zrušeno. Žalovaný v rozhodnutí argumentoval tím, že prokázat existenci licence byla povinna žalobkyně. Tím se však minul s podstatou odvolací námítky, kterou nebylo rozložení procesních břemen, ale hodnocení důkazu na straně jedné a možnost provádět důkazy písemnostmi v cizím jazyce na straně druhé. Na nic z toho však žalovaný v Rozhodnutí nereagoval, což je další z důvodů nepřezkoumatelnosti Rozhodnutí. Je však zjevné, že akreditace se týká Moskevského institutu podnikatelství a práva a adresátem je pobočka této instituce, na čemž nelze shledat nic špatného. Pokud však měly správní orgány pochybnosti o tom, zda byl studijní program žalobkyně řádně akreditován (licencován), či jaký byl rozsah akreditace (licence), bylo jejich povinností tuto skutečnost prokázat. Důkazní povinnost žadatele v řízení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace nevyplývá z Lisabonské úmluvy. Lisabonská úmluva sice Českou republiku i Ruskou federaci zavazuje, neplynou z ní však subjektům vnitrostátního právního řádu práva a povinnosti. Lisabonská úmluva není mezinárodní smlouvou, která by umožňovala přímou aplikaci jejích ustanovení. Zřejmě proto také nebyla ratifikována, protože jako součást právního řádu by nemohla fungovat. Jelikož nebyla ratifikována, nestala se součástí právního řádu, jak se mylně domnívá žalovaný, ač byla publikována ve Sbírce mezinárodních smluv. Jedná se totiž o klasickou smlouvu, kterou se smluvní strany, v tomto případě jednotlivé státy, zavazují, že budou dodržovat určité standardy při rozhodování o uznávání zahraničních vysokoškolských vzdělání a kvalifikací, a to v intencích Lisabonské úmluvy. Jde však pouze o závazky jednotlivých států, které mají

zásady z Lisabonské úmluvy vyplývající inkorporovat do právního řádu, tedy tyto zásady a principy v ní vyjádřené převést do normativního textu, nejlépe ve formě zákona, který bude stanovovat přesná práva a povinnosti. Zda a jak bude Česká republika plnit své závazky vyplývající z Lisabonské úmluvy, záleží pouze na České republice. Případné neprovedení nebo špatné provedení těchto závazků může být předmětem mezinárodněprávních sankcí vůči České republice, avšak jelikož ustanovení Lisabonské úmluvy nejsou tzv. self-executed, tedy nejsou pro svou teleologickou povahu samovykonatelná (a jsou tedy neurčitá), nemohou vyplývat z jejich ustanovení práva v povinnosti subjektům vnitrostátního práva, a to nehledě na existenci generální recepční normy (§ 106 odst. 1 zákona o vysokých školách). Lisabonskou úmluvu přímo aplikovat nelze, jelikož jsou v ní obsaženy pouze závazky států k přijetí určité vnitrostátní úpravy. Jedná se tedy o normy teleologické, které nemohou mít přímý účinek, mohou být pouze provedeny jiným právním předpisem. To je zřejmé z celého znění Lisabonské úmluvy, která obecně stanoví cíl, kterého má ten který stát dosáhnout, nikoli přímo použitelné normy. Demonstrovat to lze např. na čl. III.2 Lisabonské smlouvy, ve kterém je uvedeno: *„Každá strana zajistí, aby postupy a kritéria používaná při hodnocení a uznávání kvalifikací byla jasná, koherentní a spolehlivá.“* Jedná se o jednoznačný závazek strany smlouvy, že proces uznávání bude transparentní (což Česká republika v těchto případech, kde se snaží zcela změnit správní praxi, což zasahuje do právní jistoty, nesplňuje). Toto ustanovení se normou vnitrostátního práva ale stát nemůže a nikdo se na něj nemůže odvolávat, její neprovedení může být pouze důvodem mezinárodněprávní sankce udělené státu za porušení závazku. Podobné lze uvést o čl. III.3 bodu 2 Lisabonské úmluvy. Ve skutečnosti se nejedná o přímo aplikovatelné ustanovení. Jeho znění je následující: *„Zodpovědnost za poskytnutí náležitých informací nese především žadatel, který poskytne takové informace v dobré víře.“* Ve skutečnosti se jedná o neaplikovatelné ustanovení, jelikož se nedá přímo aplikovat, aniž by bylo přeneseno a především upřesněno vnitrostátní normou. Podle tohoto ustanovení je totiž povinnost především na žadateli. Není již ale specifikováno, jaké informace má poskytnout, v jakém rozsahu a jaké ne, když slovo především předpokládá, že ne všechny informace má povinnost poskytnout žadatel. Na vnitrostátní právní normě tedy je, aby stanovila, jaké informace má žadatel poskytnout a jaké naopak ne, tedy kdy je obstarání informací na rozhodujícím orgánu, v našich podmínkách na správním orgánu. Bez toho taková norma nemůže existovat, jelikož je neurčitá, tedy v demokratickém právním státu nepřípustná (s ohledem na zásadu *„kde je právo neurčité, tam není právo“*). Nutné je rovněž respektovat zásadu, podle které mezinárodní smlouvou nemůže být dotčena výhodnější vnitrostátní úprava. Dvojnásob toto vyplývá v případě smluv, které jsou přijímány za účelem zlepšení postavení osob, jakou je nepochybně i Lisabonská úmluva, mezi jejíž cíle patří zajistit lepší přístup k uznávání kvalifikací pro držitele zahraničního vzdělání. Jejím cílem je poskytnout osobám více práv, než by jim bylo poskytnuto v případě její neexistence, nikoli postavení osob žádajících o uznání vzdělání ztěžovat. Podobně je uvedeno i v nálezů Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 5/12 ze dne 31. 1. 2012, že *„smyslem uzavření mezinárodní smlouvy nemůže být krácení důchodových nároků vlastním občanům, kterým vyšší důchodový nárok vzniká nezávisle na takové smlouvě podle vnitrostátních předpisů“*. Z toho se dá abstrahovat, že smyslem mezinárodních smluv je zlepšení postavení občanů, proto nemá přednost před výhodnější vnitrostátní úpravou. Zásada, dle níž mezinárodní smlouvou nejsou dotčena výhodnější práva, ochrany a podmínky poskytované a zaručené vnitrostátním zákonodárstvím, je ústavní zásadou, jak několikrát judikoval Ústavní soud (srov. např. nálezy Ústavního soudu sp.zn. IV.ÚS 301/05 ze dne

13. 11. 2007, Pl. ÚS 4/06-1 ze dne 20. 3. 2007, III. ÚS 252/04 ze dne 25. 1. 2005 nebo Pl. ÚS 31/94 ze dne 24. 5. 1995). Výše uvedené lze podpořit odkazem na čl. II.3 Lisabonské úmluvy, kde je uvedeno: „*Nic v této Úmluvě neruší jakákoli příznivější ustanovení týkající se uznávání kvalifikací, vydaných v jedné ze stran, obsažených nebo vyplývajících z existující nebo budoucí smlouvy, jejíž stranou je nebo se může stát strana této Úmluvy.*“ Z toho jednoznačně vyplývá, že jakákoli příznivější ustanovení vydaná v jedné ze stran neruší jiné příznivější ustanovení týkající se uznávání kvalifikací. I v Lisabonské úmluvě je tedy promítnuta zásada, že se mezinárodní smlouva neaplikuje tam, kde je pro adresáta normy výhodnější vnitrostátní úprava. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že z důvodu teleologické povahy norem obsažených v Lisabonské úmluvě, dále z důvodu ústavní zásady, že mezinárodní smlouvou nemůže být dotčena výhodnější vnitrostátní úprava, jakož i z důvodu čl. II.3 Lisabonské úmluvy, se na toto řízení Lisabonská úmluva nevztahuje a lze tak aplikovat pouze vnitrostátní úpravu. I pokud by byla ustanovení Lisabonské úmluvy aplikovatelná, neexistuje norma, která by stanovila její přednost před správním řádem. Ustanovení § 106 odst. 1 zákona o vysokých školách totiž zakotvuje přednost mezinárodních smluv pouze před zákonem o vysokých školách, nikoli před správním řádem. Nelze proto s odkazem na Lisabonskou úmluvu neaplikovat jakékoli ustanovení správního řádu. Přenesení povinností na účastníka řízení s odkazem na mezinárodní smlouvu je nepřípustné ještě z dalšího důvodu, mající svůj původ na ústavní úrovni. Je jím ústavní zásada rovnosti občanů a vyloučení jejich neodůvodněného odlišování v právech (srov. bod 111 nálezu Ústavního soudu sp.zn. IV. ÚS 301/05 nebo bod 45 nálezu Ústavního soudu č.j. Pl. ÚS 4/06-1 ze dne 20. 3. 2007). Jestliže by měla ustanovení Lisabonské úmluvy přednost před vnitrostátní právní úpravou, bylo by nutné spatřovat nedůvodné odlišení občanů v právech v jejich odlišném postavení v případě, když žádají o uznání vzdělání dosaženého na vysoké škole, která je součástí vzdělávacího systému státu, který není vázán Lisabonskou úmluvou ani jinou (výhodnější) mezinárodní smlouvou oproti situaci, kdy žádají o uznání vzdělání dosaženého na vysoké škole, která je součástí vzdělávacího systému státu, který je signatářem Lisabonské úmluvy. V případě uznání vzdělání dosaženého na vysoké škole patřící do vzdělávacího systému státu, který není jednou ze smluvních stran Lisabonské úmluvy ani jiné mezinárodní smlouvy, která by modifikovala postavení žadatele, by se postupovalo výhradě podle vnitrostátní úpravy, přičemž pokud připustíme, dle našeho názoru nesprávný, názor o ukládání povinností subjektům vnitrostátního práva na základě mezinárodní smlouvy, je postup dle vnitrostátních předpisů pro občana výhodnější. Občané, na jejichž vzdělání by se nevztahovala Lisabonská úmluva, která by jim ukládala povinnosti, by tak byli ve výhodnějším postavení než ti, na které se tato mezinárodní smlouva, která má za cíl paradoxně zlepšit postavení žadatelů, vztahuje. Protože Lisabonská úmluva není mezinárodní smlouvou ve smyslu čl. 10 Ústavy, představuje jedinou možnou inkorporační normu § 106 odst. 1 zákona o vysokých školách. Ten stanoví aplikační přednost mezinárodních smluv pouze před zákonem o vysokých školách, nikoli před správním řádem, který právě obsahuje práva a povinnosti účastníků správních řízení a správních orgánů. Inkorporační norma obsažená v § 106 odst. 1 zákona o vysokých školách tak přednost mezinárodních smluv před správním řádem nestanoví a i kdyby ano, brání její aplikaci jak výše uvedené zásady, tak povaha jejích ustanovení, která nejsou samovykonatelná. I s ohledem na neaplikovatelnost Lisabonské úmluvy je zcela nepochopitelné, že nalézací správní orgán postupoval v rozporu se zásadou vyšetřovací a zásadou materiální pravdy (srov. § 3, § 6 odst. 2 správního řádu) a nevyvinul žádnou snahu, aby si opatřil podklady pro rozhodnutí, například studijní plán vztahující se k

žalobkyní absolvovanému studiu, a místo toho ji šikanoval s nezákonnými požadavky na dodání podkladů, které má sám povinnost obstarat. Povinností žalobkyně není opatřovat podklady pro rozhodnutí za správní orgán, jak po ní nalézací správní orgán požadoval, ale pouze poskytnout správnímu orgánu součinnost při jejich opatření. Nalézací správní orgán však po ní nikdy nepožadoval součinnost, například udělení souhlasu s poskytnutím určitých údajů o ní třetí stranou nalézacímu správnímu orgánu, ale požadoval po ní, aby tyto podklady opatřila sama, což je zcela zjevně v rozporu s § 50 odst. 2 správního řádu, a veškeré výzvy, které žalobkyni nalézací správní orgán zasílal, nebyly ničím jiným než šikanou. Nalézací správní orgán ve výzvách specifikoval, jaké podklady ke svému rozhodnutí potřebuje a u koho jsou k dispozici. Bylo pak jeho povinností, a to právě dle zásady materiální pravdy zakotvené v § 3 správního řádu, zjistit takový stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti. Bylo tedy povinností nalézacího správního orgánu, pokud měl jakékoli pochybnosti, aby si opatřil důkazy, kterými by zjistil stav věci, o kterém nejsou pochybnosti. A pochybnosti měl, jinak by nevyzýval žalobkyni k doložení podkladů a rovnou by rozhodl na základě skutečností zjištěných v souladu s § 3 správního řádu. Sám sebe tedy výzvami k doplnění podkladů nalézací správní orgán usvědčil z nezákonného postupu, tedy z rozhodnutí i přes nezjištění skutečností v souladu s § 3 správního řádu. Podle § 6 odst. 2 správního řádu, zakotvujícího především princip hospodárnosti řízení, vyžaduje nalézací správní orgán podklady po dotčených osobách pouze tehdy, stanoví-li to tak zákon. Ani zákon o vysokých školách, ani správní řád přitom nestanoví, že by měl účastník řízení povinnost v předmětném správním řízení takový podklad správnímu orgánu poskytnout a správní orgány tak postrádají oprávnění po žalobkyni takové doklady vyžadovat a z jejich případného nedodání vyvozovat vůči ní jakékoli nepříznivé důsledky. Pro úplnost uvádíme, že § 90 odst. 2 zákona o vysokých školách uvádí, co je podkladem pro uznání, nikoli že by měl tyto podklady opatřovat účastník řízení. Výzvami tedy nalézací správní orgán porušil čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 4 Ústavy, které jsou stanoveny na ochranu před státní mocí. Bylo naopak povinností správních orgánů, dle § 50 odst. 2 správního řádu, opatřit podklady pro vydání rozhodnutí, a to samozřejmě v rozsahu potřebném dle § 3 správního řádu. Jelikož z výzev je zřejmé, že jsou dle názoru nalézacího správního orgánu zapotřebí doplnit určité podklady, a tyto podklady přesto správní orgány nedoplnily, ale jejich doplnění vyžadovaly po žalobkyni, ač ta nemá žádnou povinnost opatřovat za správní orgány podklady, porušily svým postupem § 3, § 6 odst. 2 a § 50 odst. 2 správního řádu. Jedná se o vadu řízení, která mohla mít vliv na soulad rozhodnutí s právními předpisy a na jeho správnost, jelikož při správném postupu správních orgánů mohl tento důvod odpadnout. Obdobně rozhodl i Krajský soud v Plzni v jednom ze svých dřívějších rozhodnutí, kde dovodil důkazní povinnost správních orgánů ohledně oprávnění poskytovat zahraniční vysokoškolské vzdělání (srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni č.j. 30 A 142/2015-95: „*Měl-li žalovaný za to, že studijní program neuskutečňovala instituce oprávněná poskytovat vzdělání srovnatelné s vysokoškolským vzděláním podle zákona o vysokých školách (viz. § 90 odst. 2 zákona o vysokých školách), resp. jsou důvodné jeho domněnky dokonce až o „podvodném jednání“, byl povinen tyto skutečnosti jednoznačně prokázat, resp. obstarat dostatek podkladů tyto závěry odůvodňující. Žalovaný přesto neučinil nic pro to, aby od ukrajinské strany takové důkazy obstaral. Přitom byl povinen tak učinit nejen pro to, že to byl on, kdo tyto skutečnosti tvrdil, nýbrž i pro to, že obsah žalobkyní předložených listin a listin obstaraných v průběhu správního řízení svědčil o opaku.“). Z uvedeného rozsudku Krajského soudu v Plzni již vychází i odvolací správní orgán, a to i v jiných řízeních, než kde platí závaznost*

rozsudku, např. lze uvést rozhodnutí č.j. MSMT-2632/2017-1 ze dne 26. 1. 2017. Žalovaný nevyvinul žádné úsilí k prokázání a neprokázal (ne)oprávnění Moskevského institutu podnikatelství a práva poskytovat dané vzdělání (uskutečňovat studijní program), neučinil tak ani nalézací správní orgán. Rozhodnutí nalézacího správního orgánu tak mělo být zrušeno, a pokud jeho pochybení nebylo napraveno ani v odvolacím řízení, musí být zrušeno Rozhodnutí. Nebude-li v řízení prokázáno, že k poskytování vzdělání nebyla zahraniční vysoká škola oprávněna, bude nutné vzdělání a kvalifikaci uznat.

12. Pod bodem XII. žaloby žalobkyně uvedla, že „*nepřesnosti a rozpory*“ v dokumentech týkajících se studia žalobkyně dle nalézacího správního orgánu zakládají „*důvodnou pochybnost o řádném průběhu studia žadatelky a o tom, zda žadatelka mohla během studia získat potřebnou míru znalostí, která je nutná pro absolvování akreditovaného studijního programu na české vysoké škole*“. I pokud by údajné rozpory skutečně byly, tyto jsou irelevantní z několika důvodů. Zaprvé, dle nalézacího správního orgánu údajné rozpory zakládají pochybnosti ohledně toho, zda studium žalobkyně proběhlo řádně a získala potřebné znalosti, což znamená, že nebylo prokázáno, že by studium neproběhlo řádně a že by nezískala potřebné znalosti, neboť v souladu se zásadou materiální pravdy a zásadou vyšetřovací musí být veškeré skutečnosti prokázány správním orgánem bez důvodných pochybností. Zadruhé, není patrné, jaký může být vztah mezi případnou nepřesností v dokumentech vztahujících se ke studiu žalobkyně a tím, zda její studium proběhlo řádně. A zatřetí, případné nepřesnosti v předložených dokumentech nejsou důvodem k zamítnutí žádosti, tím je pouze kvalifikovaná odlišnost porovnávaných studijních programů. Argumentace ve smyslu výše uvedeného byla uvedena i v odvolání, žalovaný se jí však opět v Rozhodnutí vyhnul, což způsobuje nepřezkoumatelnost Rozhodnutí. Žalovaný ohledně této námitky pouze citoval a parafrázoval nalézací správní orgán, což nemůže být považováno za přezkoumatelné vypořádání odvolací námitky a soud není oprávněn její relevanci zkoumat. Pokud by tomu však tak mělo být, pak je Rozhodnutí z tohoto důvodu nezákonné, jelikož mělo být rozhodnutí nalézacího správního orgánu zrušeno. Ani odvolací správní orgán nedospěl k jinému názoru, že údajné nepřesnosti a rozpory vedou toliko k důvodné pochybnosti o řádném průběhu studia a získání potřebné míry znalostí. Nebylo tím pádem prokázáno v míře dle zásady materiální pravdy, že by studium neproběhlo řádně a že by žalobkyně nezískala potřebnou míru znalostí. Nad to žalobkyně uvádí, že nelze zároveň tvrdit, že studijní plán a sylabus jsou irelevantní podklady, jelikož se vztahují k jinému studiu, a přitom poměřovat tyto podklady se studiem absolvovaným žalobkyní. V tom spatřuje žalobkyně vnitřní rozpornost a nepřezkoumatelnost rozhodnutí nalézacího správního orgánu i Rozhodnutí. Správní orgány za tohoto stavu buď neměly ke studijnímu plánu a sylabu vůbec přihlížet, nebo si obstarat pro toto řízení relevantní. Jedná se o vadu, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí nalézacího správního orgánu i Rozhodnutí a zároveň se jedná o skutkové zjištění, které je rozporné.
13. Pod bodem XIII. žaloby žalobkyně uvedla, že neví, co má vyplývat z toho, že studium bylo uskutečňováno na území České republiky. Je snad zakázáno uskutečňovat vzdělání na území jiného státu, než je stát, v němž je studium akreditováno? Zřejmě ne, vždyť v České republice působí mnoho takových škol, ať už vysokých, středních nebo základních, přičemž Česká republika takové studenty dokonce staví v oblasti sociálního zabezpečení naroven studentům tuzemských škol. Není nám dále jasné, co znamená, že studium mělo být zajišťováno tuzemskou soukromou osobou, resp. jakou činnost měla

tuzemská právnická osoba vykonávat. Nálezací správní orgán ani žalovaný neodkazují na jediný důkaz, který by to prokazoval, tento skutkový žalobkyně zpochybnila jak v odvolání a stejně tak činí i v této žalobě. Pokud existovala nějaká spolupráce mezi společnostmi Mezinárodní institut podnikatelství a práva s.r.o. a Moskevským institutem podnikatelství a práva, nevidíme na tom nic špatného a nevíme, co na tom vadí nálezacímu správnímu orgánu. Výše uvedenou odvolací námitku bylo nutné zopakovat, jelikož se k ní žalovaný v Rozhodnutí nijak nevyjádřil. I to způsobuje nepřezkoumatelnost Rozhodnutí. Pokud by soud byl jiného názoru na přezkoumatelnost, mělo být z důvodu neprokázání a irelevantnosti skutečností tvrzených nálezacím správním orgánem rozhodnutí nálezacího správního orgánu zrušeno, tudíž je Rozhodnutí nezákonné.

14. Pod bodem XIV. žaloby žalobkyně uvedla, že v podáních ze dnů 14. 2. 2014, 14. 4. 2014 a 6. 7. 2014 požádala nálezací správní orgán, aby přihlédl ke skutečnosti, že jí vzniklo v důsledku jeho předchozí správní praxe v řízeních o žádostech studentů, kteří získali totožné vzdělání na Moskevském institutu podnikatelství a práva v Moskvě, legitimní očekávání, že, stejně jako v těchto případech, i její studium bude uznáno, a to za situace, kdy se v mezidobí nezměnily právní předpisy ani náplň studia na Moskevském institutu podnikatelství a práva. V důsledku správní praxe nálezacího správního orgánu vzniklo žalobkyni nejen legitimní očekávání, že její vzdělání bude uznáno, ale i že bude nálezací správní orgán postupovat stejným procesním způsobem, tj. nevyžadovat jiné podklady, než tomu bylo v předchozích obdobných případech, a bude právní předpisy vykládat stejným způsobem. Žádné z těchto legitimních očekávání, která žalobkyni vznikla v důsledku činnosti samotného nálezacího správního orgánu, nebylo naplněno, tedy nálezací správní orgán nerespektovat § 2 odst. 4 správního řádu. Legitimní očekávání žalobkyni vzniklo z důvodu, že nálezací správní orgán v minulosti po několik let uznával totožné vzdělání dosažené na Moskevské univerzitě podnikatelství a práva (což v rozhodnutí nálezací správní orgán v podstatě potvrzuje). Jednalo se o tedy o rozhodnutí vydaná v obdobných případech. Tato rozhodnutí vydával nálezací správní orgán konstantně jak na začátku studia žalobkyně, tak po celou dobu jejího studia. O těchto rozhodnutích byla spravena a vyvolaly u ní tedy legitimní očekávání, že její studium bude rovněž uznáno. Jinak by na Moskevském institutu podnikatelství a práva nestudovala. Zásada legitimního očekávání vyplývá z ústavně zakotvené zásady právní jistoty. Chrání dobrou víru osoby v to, že správní orgán se zachová předvídatelným způsobem, tedy že bude dodržovat přísliby, které udělil a rozhodovat obdobné případy obdobně. Odrazem této zásady v rámci správního řízení je § 2 odst. 4 správního řádu, kde je mimo jiné stanoveno, že správní orgán dbá, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Smyslem tohoto principu je, aby se mohl každý spolehnout, že orgán veřejné moci bude rozhodovat způsobem, kterým rozhodoval dosud, a aby se tím pádem mohl spolehnout na uplatňování určitého výkladu právních předpisů nebo určitý konstantní postup v rámci správního uvážení. Dodržování této zásady je důležité z hlediska právní jistoty. Zaručuje každému, že pokud se zachová určitým způsobem, může očekávat předvídanou reakci orgánu veřejné moci v souladu s jeho dosavadní rozhodovací praxí. Jestliže by se orgán veřejné moci nechoval v souladu s jeho dosavadní rozhodovací praxí, vyvolalo by to zásadní nejistotu u osob ohledně toho, jak se mohou chovat v situacích, které mohou být následně předmětem rozhodování orgánu veřejné moci a jako chování nedovolené se může začít považovat takové, které do té doby, i dle orgánů veřejné moci, bylo dovolené. V takovém případě by nebyla jistota, že pokud se osoby zachovají určitým způsobem, že

toto jejich jednání vyvolá očekávanou reakci. Nebylo by jisté, kde je právo, protože právem autoritativně rozhodovat a tím právo nalézat jsou nadány právě orgány veřejné moci, což má svůj odraz v judikatuře těchto orgánů (resp. správní praxi v případě správních orgánů). Pokud by se nedalo spoléhat na jejich rozhodování ve stejných nebo obdobných věcech, nebylo by jisté, kde je právo, jakým způsobem se mohou subjekty práva zachovat, což by mělo nepřipustný následek v podobě totální právní nejistoty, tedy následek v právním státu nepřipustný. Je přitom nerozhodné, zda orgánem veřejné moci je soud nebo správní orgán, nutnost dodržovat zásadu legitimního očekávání platí pro oba tyto orgány stejně, oba totiž musí respektovat ústavně zakotvenou zásadu právní jistoty, ze které zásada legitimního očekávání pramení a jejíž je součástí. Proto je použitelná i judikatura týkající se rozhodování soudů. Pro správní orgány je nutnost zohlednění této zásady navíc ještě zesílena zařazením mezi základní zásady správního řízení v § 2 odst. 4 správního řádu. Své studium žalobkyně začala se znalostí rozhodovací praxe nalézacího správního orgánu, který o žádostech o uznání vzdělání získaných v oboru právo na Moskevském institutu podnikatelství a práva, rozhodoval tak, že vydával osvědčení o uznání tohoto vysokoškolského vzdělání. S důvěrou v tuto rozhodovací praxi tedy žalobkyně začala studovat příslušný studijní program a očekávala, že se nalézací správní orgán zachová stejně tak, jak se zachovával ve svých dosavadních rozhodnutích, tedy vydá osvědčení o uznání jejího vzdělání. S tímto očekáváním, založeném na dosavadní rozhodovací praxi správního orgánu, také žalobkyně podávala žádost o uznání zahraničního vzdělání. Nyní by měl postupovat nalézací správní orgán v souladu se zásadou legitimního očekávání, které v žalobkyni vyvolal v důsledku rozhodovací praxe i jeho opakovaných ujišťování o rovnocennosti srovnávaných studijních programů, a tedy její vzdělání uznat. V tomto lze odkázat například na rozsudek Krajského soudu v Brně č.j. 62 Af 67/2010-140 ze dne 15. 12. 2011, kde je uvedeno, že legitimní očekávání „*ve vertikálním vztahu mezi orgánem veřejné moci a adresátem právní regulace se objevuje tehdy, kdy orgán veřejné moci vytvoří určitou situaci, jíž adresát regulace s důvěrou v akty vrchnostenského orgánu přizpůsobil své jednání a spoléhal na to, že ve své důvěře nebude zklamán. Příkladem této koncepce je např. ochrana legitimního očekávání v britském správním právu, založená „ujištěním“ („representation“) správního orgánu, jeho deklarovanou politikou, směrnicí jeho činnosti či ustálenou aplikační praxí.*“. Jak je uvedeno výše, rovnocennost studia, které žalobkyně vystudovala, se studiem studovaným na Západočeské univerzitě [v Plzni] v oboru právo, právní věda, opakovaně potvrzoval nalézací správní orgán svou rozhodovací praxí. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Afs 50/2009-233 ze dne 16. 3. 2010, princip předvídatelnosti práva se vztahuje ke dvěma situacím, přičemž z hlediska legitimního očekávání mezi nimi není rozdíl. Z hlediska časového je legitimní očekávání chráněno vzhledem ke dvěma okamžikům: vzhledem k okamžiku rozhodování správního orgánu, ale též vzhledem k dobré víře účastníků řízení, která vznikne do okamžiku jednání, které je následně posuzováno správním orgánem. V tomto případě tedy žalobkyni vzniklo legitimní očekávání ke dni přijetí ke studiu. V té době žalobkyni vzniklo legitimní očekávání, že v případě úspěšného absolvování bude toto studium následně uznáno za rovnocenné studiu na Západočeské univerzitě [v Plzni]. Legitimní očekávání však nemusí být pouze ve vazbě k hmotnému nároku, existovat může i ve vztahu k procesnímu postupu správního orgánu. Toto legitimní očekávání procesního postupu v obdobných věcech správní orgán nerespektuje, když po žalobkyni vyžadoval podklady, které v předchozích obdobných řízeních nevyžadoval. To nalézací správní orgán potvrdil i na str. 6 rozhodnutí, kde uvedl, že v minulosti rozhodoval pouze na základě diplomu a

dodatku k diplomu. Bylo tomu tak proto, že znal studijní program Moskevského institutu podnikatelství a práva, tedy nemusel tyto podklady vyžadovat. O procesním průběhu dřívějších správních řízení žalobkyně byla samozřejmě také spravena již před podáním své žádosti. Nyní tedy postupoval nalézací správní orgán v rozporu s touto svou správní praxí a vyžadoval po žalobkyni doložení dokumentů, které v dosavadních obdobných řízeních nevyžadoval, když jsou mu již známy z jeho předchozí rozhodovací praxe. Princip legitimního očekávání může mít přednost i před legalitou, resp. neexistuje nadřazenost legality správní praxi zakládající legitimní očekávání. K tomu srov. bod 81 usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. 6 Ads 88/2006-132 ze dne 21. 7. 2009: *„Správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě.“* nebo nálezy Ústavního soudu sp.zn. I. ÚS 591/06 ze dne 6. 5. 2009, ze kterého vyplývá přednost správní praxe před aplikací mezinárodní smlouvy, jejíž aplikace je sice v souladu s legalitou, avšak v rozporu s dosavadní správní praxí: *„Soustavná praxe orgánů státní správy sociálního zabezpečení, kontinuálně existující až do počátku roku 2004, tedy dotvořila české právo v jeho materiální podobě tak, že v relevantní době nemohla být Úmluva použita místo zákonné úpravy. Tedy francouzští státní příslušníci, kteří neměli v České republice trvalý pobyt a byli činní v České republice pro zaměstnavatele v pracovněprávním vztahu uzavřeném podle cizích právních předpisů, nebyli účastníci na pojištění podle zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění účinném do 31. 12. 2003 [s odkazem na § 5 písm. b) citovaného zákona].“* Ústavní soud v uvedeném nálezu s odkazem na legitimní očekávání a správní praxi odmítl aplikaci mezinárodní smlouvy, jelikož dal přednost správní praxi před inkorporační normou obsaženou v zákoně, dal tedy přednost správní praxi, resp. legitimnímu očekávání, před zákonem. Přednost má legitimní očekávání za předpokladu, že zde existuje buď správní praxe, nebo ujištění správního orgánu. Jak je uvedeno výše, obě podmínky byly vůči žalobkyni splněny. Toto uvádíme jen jako podpůrný argument, dle našeho názoru by měl správní orgán vydat rozhodnutí o osvědčení i v případě, pokud by přihlížel jen k samotnému principu legality. Argumentace rozsudkem Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Afs 50/2009-233 ze dne 16. 3. 2010 je pak ze strany nalézacího správního orgánu ryze účelová. V něm se totiž neřeší otázka ustálené správní praxe, jak tomu bylo v tomto případě, kde po několik let byla správní praxe potvrzována nejméně desítkami rozhodnutí. V uvedené věci, kterou řešil Nejvyšší správní soud, se jednalo o legitimní očekávání, které mělo být založeno toliko jedním stanoviskem a dvěma správními rozhodnutími. I za těchto podmínek však Nejvyšší správní soud nevyločil, že mohlo dojít ke vzniku správní praxe, na kterou se vztahují přísnější podmínky průlomu takto vzniklého legitimního očekávání, kde se nestačí pouze vypořádat se v odůvodnění se správními rozhodnutími obsahujícími jiný právní názor, jak je tomu v případě, kdy nevznikne ustálená správní praxe, avšak ani tuto „měkkčí“ podmínku nalézací správní orgán nesplnil, když se žádným ze svých předchozích rozhodnutí nezabýval, nebyly by proto splněny podmínky pro odchýlení se od předchozích rozhodnutí, i kdyby jimi nebyla založena ustálená správní praxe. V tomto případě se však navíc jednalo o ustálenou správní praxi, na odklonění od které se vztahují, jak bylo uvedeno výše, přísnější podmínky. Ustálenou správní praxí je pak ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (případně i nečinnost) správního orgánu. Takovou činností byla nepochybně i činnost nalézacího správního orgánu, který po několik let vydal přinejmenším desítky rozhodnutí o osvědčení totožného vzdělání, v

důsledku které nejen žalobkyni vzniklo legitimní očekávání, že bude nostrifikováno i vzdělání žalobkyně. Takovou správní praxi lze změnit, „pokud je taková změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi. Libovolná (svévolná) změna výkladu právních předpisů směřující k tíži adresátů není přípustná. Za racionální (nikoliv svévolnou) změnu správní praxe lze přitom s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem považovat změnu interpretovaného zákona, změnu zákonů souvisejících s interpretovaným předpisem (systematický výklad) a změnu skutečností rozhodných pro interpretaci zákona (teleologický výklad)“ (srov. bod 46 rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 9 Afs 66/2013-35 ze dne 26. 3. 2014). Z uvedeného rozsudku tedy vyplývá, že změna správní praxe může být nejen odůvodněna závažnými okolnostmi, ale musí být činěna do budoucna a dotčené subjekty se s ní musí mít možnost seznámit. Podle nové správní praxe lze tedy postupovat, jen pokud již účastníkovi správního řízení dříve nevzniklo legitimní očekávání podle dosavadní správní praxe, tedy pokud určité jednání bylo učiněno nebo právní vztah byl založen poté, co správní orgán umožnil subjektům seznámit se s novou správní praxí. Vzhledem k tomu, že žalobkyně studium začala za předchozí správní praxe, vzniklo jí také legitimní očekávání, že toto studium bude posuzováno dle této správní praxe. Nálezací správní orgán navíc nikdy nesignalizoval, že svou správní praxi hodlá změnit, nebyl ji tedy oprávněn změnit ani do budoucna. I pokud by však ke změně správní praxe mohlo dojít, změna by se mohla týkat pouze toho studia, které bylo započato poté, kdy již nemohlo subjektům vzniknout legitimní očekávání, tedy po ohlášení změny správní praxe. Nepřípustná je navíc svévolná změna správní praxe. Za racionální změnu lze považovat takovou, která je odůvodněna změnou interpretovaného zákona, změnu právních předpisů souvisejících s interpretovaným právním předpisem a změnu skutečností rozhodných pro interpretaci zákona (tím je myšlena především změna společenských podmínek). Je zřejmé, že jelikož k žádné z popisovaných skutečností nedošlo, není změna správní praxe správních orgánů ničím jiným než nepřipustnou libovůlí. Z uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 9 Afs 66/2013-35 plyne nejen to, že „stará“ správní praxe se aplikuje na právní vztahy založené za doby její aplikace, kdy tedy ohledně určitého jednání vzniklo subjektu legitimní očekávání, že jeho činnost vyvolá předvídatelnou reakci správního orgánu v souladu s touto praxí, ale že i případná nezákonná správní praxe se aplikuje na právní vztahy založené za dobu, kdy byla uplatňována, tedy legalita ustupuje legitimnímu očekávání (srov. odst. 44 rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 9 Afs 66/2013-35). Je tím chráněno jednání učiněné v důvěře v právo, která zahrnuje nejen důvěru v text právního předpisu, ale rovněž v trvalý výklad takového předpisu ze strany orgánů veřejné moci, čili v právo v jeho materiální podobě. Výše uvedeným se žalovaný v Rozhodnutí vůbec nezabýval, resp. pouze zrekapituloval odůvodnění rozhodnutí nálezacího správního orgánu, proti kterému odvolací námitka argumentačně směřovala, což k přezkoumatelnosti rozhodně nestačí. Pokud by soud nedospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti, mělo by být Rozhodnutí zrušeno právě s ohledem na porušení legitimního očekávání žalobkyně, neprokázání správní praxe nálezacího správního orgánu a okamžiku jejího „zvratu“, stejně jako s ohledem na nedůvodné nepřihlédnutí k důkaznímu návrhu směřujícímu proti tvrzení o změně správní praxe v roce 2009.

15. Pod bodem XV. žaloby žalobkyně uvedla, že nevypořádání odvolacích námitek, ať už směřují proti závěrům skutkovým nebo právním, zakládá vždy nepřezkoumatelnost rozhodnutí odvolacího správního orgánu pro nedostatek důvodů (srov. odst. 10 rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích č.j. 10 A 77/2012-36 ze dne 30. 1.

2013: „Je nepřezkoumatelné rozhodnutí, které postrádá základní zákonné náležitosti nebo rozhodnutí, u něhož je výrok v rozporu s odůvodněním a neobsahuje vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností, které jsou pro danou věc podstatné, nebo nebyly vypořádány odvolací námitky. Z odůvodnění rozhodnutí totiž musí být vždy seznatelné, z jakých důvodů správní orgán považoval námitky vznesené účastníkem v řízení o řádném opravném prostředku za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal správní orgán za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle jaké právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů a v případě rozhodování o sankci, jaké úvahy jej vedly k uložení sankce v konkrétní výši. Pokud rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje pouze obecné vysvětlení, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a důvody byly shledány jako správné, je nepřezkoumatelné, neboť konkrétní důvody, o něž se výrok rozhodnutí opírá, v takovém případě zcela chybí. Odvolací orgán se vždy musí vypořádat se všemi důvody uvedenými v odvolání a uvést, jakými konkrétními úvahami se řídil při vyslovení závěru.“ nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 66/2008-72 ze dne 30. 4. 2009: „Z rozhodnutí správního orgánu musí vždy vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Pokud by tomu tak nebylo, rozhodnutí by bylo nepřezkoumatelné, neboť by nedávalo dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle. I z rozhodnutí správního orgánu musí být zřejmé, proč správní orgán nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v odvolání a proč jeho odvolací námitky považuje za nedůvodné. (...) I když stěžovatel v rozhodnutí rekapituloval obsah správního řízení a poté uvedl svůj právní závěr, nelze přehlédnout, že v jeho odůvodnění absentuje především úvahy, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastnice řízení obsaženou v odvolání. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že nedostatek odůvodnění rozhodnutí vydaného ve správním řízení nemůže být dodatečně zhojen případným podrobnějším rozбором právní problematiky v kasační stížnosti brojící proti rozhodnutí soudu, jímž bylo správní rozhodnutí zrušeno jako nepřezkoumatelné pro nedostatky v odůvodnění (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58, dostupný na www.nssoud.cz).“), které je obligatorním důvodem pro zrušení rozhodnutí bez nařízení jednání dle § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně č.j. 29 Ca 121/2009-29 ze dne 30. 3. 2012: „Nevypořádá-li se správní orgán s jednotlivými námitkami účastníka řízení, je napadené rozhodnutí v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí (§ 76 odst. 1 písm. a) s.r.s.).“). Soudu přitom nepřísluší řešit odvolací námitky za žalovaný správní orgán (srov. odst. 15 rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích č.j. 10 A 77/2012-36 ze dne 30. 1. 2013: „Soudu pak v řízení o žalobě nepřísluší, aby námitky vznesené žalobcem v odvolání vyřešil za správní orgán, neboť by nepřípustným způsobem zasahoval do činnosti správních orgánů a vstoupil do pravomoci správních orgánů, tak jak jsou jim stanoveny příslušnými právními předpisy. Z toho důvodu soud uzavřel, že rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.“), bez významu je rovněž případná následná argumentace správního orgánu, která není obsažena v odůvodnění rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp.zn. 9 As 66/2009 ze dne 24. 6. 2010: „Zdejší soud přitom považuje za nezbytné rovněž zdůraznit, že argumentace stěžovatele obsažená (až) v kasační stížnosti obsahuje do značné míry úvahy, které jsou však dovozovány následně. Tyto ale nemohou nahradit v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu chybějící úvahu (srovnej například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, č.j. 1 A 629/2002-25, publikovaný pod č. 73/2004 Sb. NSS, či rozsudek téhož soudu ze dne 27. 10. 2003, č. j. 2 A 552/2002-25, oba dostupné na www.nssoud.cz).“).

Nevypořádání důkazních návrhů pak zakládá vadu tzv. opomenutých důkazů, která zakládá dle ustálené judikatury Ústavního soudu protiústavnost rozhodnutí.

16. Pod bodem XVI. žaloby žalobkyně uvedla, že Rozhodnutí není, v rozporu s § 69 odst. 1 správního řádu, podepsáno oprávněnou úřední osobou a oprávněná úřední osoba o jeho vydání neví.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

17. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě uvedl, že podle jeho názoru nebyla v žalobě předložena žádná nová tvrzení, která by žalobkyně neuvedla do svého odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí. Dále uvedl následující:
18. Žalobkyně přímo do své žádosti ze dne 31. 8. 2010 o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání uvedla jako jí absolvovanou vysokou školu Mezinárodní institut podnikatelství a práva, s.r.o. v Praze. Následně v sylabech jednotlivých předmětů zahrnutých do doplnění žádosti ze dne 20. 6. 2011 a v dokumentu nazvaném „*Studijní předměty, právní věda*“ doloženém dne 10. 9. 2012 se vyskytuje tentýž subjekt. Žalobkyně tudíž nepodstoupila studium na zahraniční vysoké škole, tzn. na Moskevském institutu podnikatelství a práva, nýbrž u společnosti Mezinárodní institut podnikatelství a práva, s.r.o. Studium žalobkyně se zaměřovalo na právní systém České republiky, přednášeli tuzemští lektori a výuka probíhala v českém jazyce.
19. Ze žalobkyní doložené kopie Osvědčení o státní akreditaci č. 0673 ze dne 6. 6. 2017 vydané Federální službou dozoru ve vzdělávací a vědecké sféře, Moskva, Ruská federace, nevyplývá, že by byla udělena studijnímu programu zaměřenému na studium v oblasti právního řádu České republiky. V prvoinstančním rozhodnutí byly porovnány studijní plán bakalářského studijního programu „*Právní specializace*“, obor „*Veřejná správa*“, s obsahem přílohy k diplomu žalobkyně. Byly zjištěny značné rozdíly, z nichž nejvýznamnější představuje nesoulad v podobě státních závěrečných zkoušek určujících profil absolventa studijního programu, přičemž dokonce nepanuje shoda ani v jednom předmětu státní závěrečné zkoušky. Rovněž scházela početná řada stěžejních předmětů vyučovaných na Univerzitě, lišily se hodinové dotace předmětů, počty dosažených zkoušek v rámci jednotlivých předmětů, jejich členění a bližší specifikace. Žalovaný je přesvědčen, že tyto difference plně odůvodňují zamítnutí žádosti o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání ve smyslu § 90 odst. 5 zákona o vysokých školách.
20. Prorektor není do své funkce volen, nýbrž ho jmenuje rektor, který zároveň vymezí rozsah jeho působnosti v návaznosti na ustanovení § 10 odst. 4 zákona o vysokých školách. Rozhodnutím rektora Univerzity ze dne 19. 5. 2017, č. 17R/2017, a dodatkem k němu evidovaným pod č. 3 byl stanoven výčet pravomocí prorektora pro studijní záležitosti zahrnující také rozhodování o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání. Zmíněné dokumenty jsou umístěny na veřejně přístupných webových stránkách Univerzity.
21. Žalobkyně navrhovala obstarání podkladů k obsahu všech obdobných studijních programů v České republice za účelem abstrahování společných hrubých rysů až v rámci odvolacího řízení. Vzhledem k § 82 odst. 4 správního řádu žalovaný k provedení tohoto důkazu nepřistoupil, neboť nenastaly okolnosti pro jeho uplatnění. Žalobkyni totiž nic nebránilo, aby takový návrh na provedení důkazů uplatnila již dříve, a to v řízení u prvoinstančního orgánu. Žalovaný je současně přesvědčen, že zmíněnou zásadou

koncentrace správního řízení nebyla v daném případě porušena povinnost vztahující se i na odvolací správní orgán, aby zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

22. Žalobkyně namítala, že Lisabonská úmluva byla ve věci nesprávně aplikována, pokud se přednostně uplatňovala před zákonem o vysokých školách a před správním řádem. Žalovaný k tomu uvádí, že řízení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace je řízením zahajovaným na žádost, na nějž se vztahují § 89 odst. 1 zákona o vysokých školách a § 37, § 44 až 45 správního řádu. Podle § 90 odst. 2 zákona o vysokých školách je podkladem pro uznání diplom, vysvědčení nebo obdobný doklad vydaný zahraniční vysokou školou, případně dodatek k diplomu a doplňující informace o tom, že studijní program uskutečňovala instituce oprávněná poskytovat vzdělání srovnatelné s vysokoškolským vzděláním podle tohoto zákona, a o náplni vysokoškolského studia v zahraničí. Tyto dokumenty jsou zákonem požadovány od žadatele o uznání, který absolvoval zahraniční program, získal zahraniční vzdělání a je držitelem zahraniční kvalifikace, nikoliv od správního orgánu, který je posuzuje a vyhodnocuje. Mezi článkem II. 3 Lisabonské úmluvy a § 90 odst. 2 zákona o vysokých školách neexistuje žádná vnitřní rozpornost. Žalovaný rovněž podotýká, že správní řád v § 50 odst. 2 určuje účastníkům řízení povinnost poskytovat správnímu orgánu při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí veškerou potřebnou součinnost. Zároveň podle § 52 správního řádu jsou účastníci řízení povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení.
23. Prvoinstanční orgán v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že v rámci rozhodovací praxe v řízení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání dosaženého žalobkyní přistoupila Univerzita „*k ustálené a od roku 2009 trvající rozhodovací praxi, která se neodchyluje od výroku rozhodnutí*“, jestliže žádosti absolventů Moskevského institutu podnikatelství a práva byly zamítány. Univerzita v odůvodnění rozhodnutí dostatečně vysvětlila a prokázala důvody změny dřívější rozhodovací praxe trvající do roku 2009, tzn., zjištění jiného skutkového stavu, na jehož základě by byla kladná rozhodnutí vydávána v rozporu s Lisabonskou úmluvou i se zákonem o vysokých školách. V době rozhodování o žádosti žalobkyně se tedy již nejednalo o případ totožný nebo obdobný s případy, které Univerzita posuzovala dříve (do roku 2009) a o kterých rozhodla tak, že žádostem vyhověla. Prvoinstanční orgán v daném případě postupoval konzistentně se svou rozhodovací praxí trvající od roku 2009. Žalovaný pokládá za důležité zmínit, že se tato rozhodovací praxe opírá o Zprávu Akreditační komise o hodnocení Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni dostupnou na webových stránkách žalovaného a vyjádření nejvyšší státní zástupkyně v souvislosti se žalobou na zrušení rozhodnutí správního orgánu vedenou u Krajského soudu v Plzni pod sp.zn. 30 Ca 20/2009, podle kterých docházelo zprostředkováním vzdělání zahraniční vysoké školy na území České republiky společností Mezinárodní institut podnikatelství a práva, s. r. o., a jeho následnou nostrifikací k obcházení systému povinných akreditací stanoveného v zákoně o vysokých školách. V návaznosti na tyto dokumenty začala Univerzita podrobněji zkoumat podmínky studia, charakter získaného vzdělání a oprávnění zahraniční vysoké školy prostřednictvím zmíněné společnosti k jeho poskytování.
24. Žalovaný shrnuje, že hlavním důvodem pro zamítnutí žádosti o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání byly difference vymezené výše v bodu (16). K těmto diferencím potom přistoupily nepřesnosti zjištěné ve studijních dokumentech, které žalobkyně předkládala při podávání své žádosti.

IV.

25. Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 29. 5. 2020, č.j. 57 A 179/2018-63, zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 10. 2018, č.j. MSMT-26385/2018-2 a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
26. Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti žalovaného rozsudkem ze dne 2. 6. 2022, č.j. 1 As 320/2020-31 (dále též jen „*zrušovací rozsudek Nejvyššího správního soudu*“), zrušil shora označený rozsudek Krajského soudu v Plzni a věc vrátil zdejšímu soudu k dalšímu řízení.

V.

Vyjádření žalobkyně ze dne 14. 10. 2022 po zrušovacím rozsudku Nejvyššího správního soudu

27. Žalobkyně se po zrušovacím rozsudku Nejvyššího správního soudu k věci vyjádřila v podání ze dne 14. 10. 2022, přičemž uvedla následující.
28. Žalobkyně souhlasí s argumentací Nejvyššího správního soudu uvedené v odst. 23 jeho rozsudku, v němž podrobuje kritice názor Krajského soudu v Plzni stran možnosti vyvrátit skutečnosti plynoucí z diplomu a jeho dodatku pouze jejich zrušením či odebráním ze strany Ruska. Tato argumentace se týká zkoumání splnění první podmínky, kterou je zda „*žadatel o uznání je absolventem zahraniční vysoké školy*“, tedy „*zda i zahraniční správní orgány dané země budou žadatele o uznání považovat za absolventa zahraniční (z jejich pohledu tamní) vysoké školy*“ (srov. odst. 21 rozsudku Nejvyššího správního soudu). Pravdou totiž je, že o relevantní ruské legislativě nezjistily správní orgány nic. To znamená, že je možné, že má Krajský soud v Plzni ve svém názoru pravdu a v Rusku má předmětný diplom takové účinky, jako například v Česku správní rozhodnutí, tedy že mu svědčí presumpce správnosti do doby, než je zrušeno. Může však mít také účinky osvědčení ve smyslu části čtvrté správního řádu, tedy může mít především důkazní hodnotu a údaje jím osvědčující lze vyvrátit důkazem o opaku, nebo nemusí mít účinky žádné či jiné, které tuzemský právní řád ani nezná. V tomto směru však správní spis či napadené správní rozhodnutí neobsahuje nic, tedy žádné poznatky o ruské právní úpravě a účincích diplomu a jeho dodatku v Rusku. Přitom to jsou ale správní orgány, které by měly mít o relevantních zahraničních právních úpravách přehled, tím spíše pokud se jedná o stát, jehož vzdělání uznávají správní orgány velmi často, ne-li nejčastěji ze všech států světa. Nadto jsou to správní orgány, které v tomto směru mohou využít partnerskou síť ENIC, v rámci které mohou získávat relevantní informace, či se mohou obracet na další cizozemské instituce. U správních orgánů by se tedy měly koncentrovat informace relevantní pro rozhodnutí věci, a to i co se týká relevantní zahraniční právní úpravy. Nelze tudíž uzavřít než tak, že stav zjištěný správními orgány neumožňuje učinit závěr o účincích diplomu v Rusku, a to v rozporu s § 3 správního řádu, na čemž může záviset posouzení, zda se jedná o zahraniční vysokoškolské vzdělání, a napadené správní rozhodnutí je v tomto směru nepřezkoumatelné.
29. Na výše uvedené lze navázat ohledně argumentace užitě v odst. 24 rozsudku Nejvyššího správního soudu. Jestliže ve výše uvedené argumentaci kritizoval Nejvyšší správní soud, že není zřejmé, na základě čeho učinil Krajský soud v Plzni svůj právní závěr o nutnosti odebírat diplomy dle ruského práva, v odst. 24, zjevně bez znalosti ruské právní úpravy, spekuluje o náležitostech licence pro uskutečňování vzdělání v zahraničí, tj. mimo

Rusko, pokud ze samotné licence neplyne, že by vzdělání nemohlo být poskytováno mimo území Ruska se zaměřením na přípravu státních příslušníků Česka s modifikovaným studijním plánem (žalobkyně však netuší, kde se vzal závěr o modifikovaném studijním plánu), resp. zmiňuje nepředložení cizozemského dokladu, z něhož by výše uvedené vyplývalo. Pokud tedy Nejvyšší správní soud kritizuje Krajský soud v Plzni, že bez zjištění ruské právní úpravy učinil závěr o nutnosti odebrat diplom pro anulování jeho účinků, pak Krajský soud v Plzni nemůže bez dalšího učinit závěr o (chybějících) náležitostech licence, z níž neplyne žádné teritoriální omezení poskytování vzdělání. Nicméně správní orgány neučinily odkaz na jakýkoli právní předpis, v němž by se podávalo, že pokud z licence neplyne něco jiného, je její teritoriální působnost omezena pouze na Rusko. Ze zásady legální licence naopak plyne, že nevyplývala omezení z ruské legislativy, nelze než mít za to, že licence se vztahuje na celý svět.

30. V odst. 29 svého rozsudku Nejvyšší správní soud mimo jiné uvádí, že po upozornění na to, že dokumenty předložené žalobkyní se vztahují k jinému studijnímu programu, reagovala žalobkyně tak, že „podle sdělení Moskevského institutu podnikatelství a práva jsou tyto dokumenty autentické a relevantní ve věci nostrifikace“. Uvedený závěr o sdělení žalobkyně však není správný, když uvedené nikdy nenapsala. V písemnosti ze dne 14. 4. 2014 pouze uvedla, že informace jí byla poskytnuta ze strany „MIPP“, čímž myslela Mezinárodní institut podnikatelství a práva s.r.o., nikoli Moskevský institut podnikatelství a práva se sídlem v Moskvě. Žalobkyně tak neujistila nalézací správní orgán, že předložené dokumenty jsou ve věci její nostrifikace relevantní (nehledě na to, že relevantnost dokumenty posuzují správní orgány, nikoli žadatel), ale jen sdělila jí jiným subjektem (nikoli samotnou zahraniční vysokou školou) předanou informaci, že se jedná o autentický studijní plán relevantní pro dané nostrifikační řízení. Tato předaná informace logicky nemusí být (ze strany původce) pravdivá. Pokud však správní orgány dospěly k závěru, že se nejedná o relevantní podklady, těžko mohly na základě těchto podkladů činit jakékoli závěry stran srovnatelnosti studijních plánů. Je nasnadě, že pokud žalobkyně nebyla schopna obstarat relevantní podklady a správní orgány věděly, jaké podklady mají doplnit, měly tak správní orgány učinit na základě § 3 správního řádu, z něhož jim plyne povinnost zjistit takový stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti. Nikoli pouze pochybnosti, ale přímo jistotu, že skutkový stav nebyl dostatečně zjištěn, přitom správní orgány zjistily. Bylo tedy povinností správních orgánů, pokud měly jakékoli pochybnosti, aby si opatřily důkazy, kterými by zjistily stav věci, o kterém nejsou pochybnosti. Podle § 6 odst. 2 správního řádu, zakotvujícího především princip hospodárnosti řízení, vyžadují správní orgány podklady po dotčených osobách pouze tehdy, stanoví-li to tak zákon. Ani zákon o vysokých školách, ani správní řád přitom nestanoví, že by měl účastník řízení povinnost v předmětném správním řízení takový podklad správnímu orgánu poskytnout, resp. zajistit a správní orgány jsou proto povinny zajistit takové podklady samy, zvláště když k tomu mají nástroje v podobě sítě partnerských středisek ENIC, nadto tyto podklady byly známy správním orgánům z jejich úřední činnosti z desítek či stovek obdobných řízení.
31. Pro úplnost žalobkyně uvedla, že § 90 odst. 2 zákona o vysokých školách uvádí, co je podkladem pro uznání, nikoli že by měl tyto podklady opatřovat účastník řízení. Bylo tedy povinností správních orgánů, dle § 50 odst. 2 správního řádu, opatřit podklady pro vydání rozhodnutí, a to samozřejmě v rozsahu potřebném dle § 3 správního řádu.

VI.

Reakce žalovaného na vyjádření žalobkyně ze dne 14. 10. 2022

32. V reakci na žalobkynino podání ze dne 14. 10. 2022 bylo soudu doručeno podání žalovaného ze dne 19. 10. 2022, ve kterém žalovaný uvedl, že žalobkyně ve vyjádření dovozuje, že v rozporu s § 3 správního řádu nebyl správními orgány dostatečně zjištěn skutkový stav, když nebylo dostatečně objasněno, jaké jsou účinky vysokoškolského diplomu žalobkyně v Rusku. Správní orgány měly zkoumat relevantní ruskou legislativu a zjistit, zda diplomu nesvědčí presumpce správnosti jako správním aktům v ČR. Žalovaný si dovoluje odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2022, č.j. 7 As 161/2021-47, vydaný ve věci téže žalobkyně. Z dotčeného rozhodnutí vyplývá, že správní orgány nejsou povinny zkoumat, jaké účinky má diplom na území Ruské federace. Řízení o žádosti je ovládáno zásadou dispozitivní a je na žadateli, aby dokládal svá tvrzení. Z předložených podkladů (konkrétně z Osvědčení o státní akreditaci č. 0673 ze dne 6. 6. 2017 vydané Federální službou dozoru ve vzdělávací a vědecké sféře, Moskva, Ruská federace) pak vyplynulo, že žalobkyně neabsolvovala autentický studijní program zahraniční vysoké školy, nýbrž vzdělání poskytované tuzemskou právnickou osobou bez akreditace. Jelikož vzdělání žalobkyně není podloženo akreditací rozhodných orgánů ve státě původu, nelze je uznat ve smyslu Úmluvy o uznávání kvalifikací týkajících se vysokoškolského vzdělávání v evropském regionu, č. 165, přijaté dne 11. 4. 1997 v Lisabonu. Žalovaný má tak za to, že argumentace žalobkyně je v rozporu s relevantní judikaturou Nejvyššího správního soudu (jak s výše uvedeným rozhodnutím, tak s judikaturou, na kterou je v tomto rozhodnutí dále odkázáno).

VII.

Posouzení věci soudem

33. Vzhledem k tomu, že po zrušovacím rozsudku Nejvyššího správního soudu žalobkyně souhlasila s projednáním věci bez jednání a žalovaný ve lhůtě dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu nevyjádřil nesouhlas s projednáním věci bez jednání, ač byl poučen o tom, že v takovém případě se bude mít za to, že souhlas je udělen, rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s.ř.s. o věci samé bez jednání.
34. V souladu s ustanovením § 110 odst. 4 s.ř.s. byl soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušujícím rozsudku ze dne 2. 6. 2022, č.j. 1 As 320/2020-31 (rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz).

A.

35. Soud ve shodě se závěry Nejvyššího správního soudu uvedenými ve zrušujícím rozsudku uvádí následující.
36. Podle § 89 odst. 1 zákona o vysokých školách se vydává osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání na žádost absolventa zahraniční vysoké školy. Podle § 89 odst. 3 stejného zákona veřejná vysoká škola vydá osvědčení na základě znalosti úrovně zahraniční vysoké školy nebo na základě rozsahu znalostí a dovedností osvědčených vysokoškolskou kvalifikací. Podle § 90 odst. 2 zákona o vysokých školách podkladem pro uznání je originál nebo úředně ověřená kopie diplomu, vysvědčení nebo obdobného dokladu vydaného zahraniční vysokou školou, případně originál nebo úředně ověřená kopie dodatku k diplomu a doplňující informace o tom, že studijní program uskutečňovala instituce oprávněná poskytovat vzdělání srovnatelné s vysokoškolským

vzděláním podle tohoto zákona, a o náplni vysokoškolského studia v zahraničí. V případě potřeby se připojí úředně ověřený překlad těchto dokladů. Podle odst. 3 stejného ustanovení veřejná vysoká škola nebo ministerstvo může požadovat, aby pravost podpisů a otisků razítek na originálech dokladů byla ověřena ministerstvem zahraničních věcí státu, v němž má sídlo vysoká škola, která doklad vydala, nebo příslušným cizozemským orgánem a příslušným zastupitelským úřadem České republiky, pokud mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nestanoví jinak. Podle § 90 odst. 5 stejného zákona zjistí-li veřejná vysoká škola nebo podle § 89 odst. 2 ministerstvo, že jsou studijní programy po jejich srovnání v podstatných rysech odlišné, žádost o uznání zamítne.

37. Podle § 106 odst. 1 zákona o vysokých školách, *ustanovení tohoto se zákona použijí, pokud mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nestanoví jinak*. Mezinárodní smlouvou upravující uznávání zahraničního vysokoškolského vzdělání, kterou je Česká republika vázána, je Lisabonská úmluva. Smluvní stranou této úmluvy je i Ruská federace.
38. Podle čl. VI. 1 Lisabonské úmluvy každá Strana uzná kvalifikace vydané ostatními Stranami, splňující všeobecné požadavky pro přístup k vysokoškolskému vzdělávání v těchto Stranách, za účelem přístupu do programů, jež jsou součástí jejího vysokoškolského systému, ledaže mohou být prokázány podstatné rozdíly mezi všeobecnými požadavky pro přístup ve Straně, v níž byla kvalifikace získána, a ve Straně, ve které je o uznání kvalifikace žádáno.
39. Podle čl. VIII. 1 Lisabonské úmluvy každá Strana poskytne adekvátní informace o jakémkoliv instituci náležející do jejího vysokoškolského systému a o jakémkoliv programu uskutečňovaném těmito institucemi za účelem umožnit příslušným orgánům ostatních Stran zjistit, zda kvalita kvalifikací vydaných těmito institucemi opravňuje uznání ve Straně, v níž je o uznání žádáno. Podle čl. X.3 odst. 4 Lisabonské úmluvy Strany budou spolupracovat prostřednictvím sítě ENIC s národními informačními středisky ostatních Stran, zvláště tím, že jim umožní shromažďovat všechny informace užitečné pro činnost národních informačních středisek, jež souvisí s akademickým uznáváním a mobilitou. Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 18. 11. 2021, č. j. 8 As 193/2019-93, „z uvedeného lze seznat, že ENIC je instituce, která je oprávněná a způsobilá k vyjadřování se k otázkám uznávání vzdělávání, resp. je schopna správním orgánům dodat potřebné informace sloužícím k rozhodnutí o žádosti o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání.“
40. Pro uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání je nutné naplnění dvou podmínek, a to, že žadatel o uznání je absolventem zahraniční vysoké školy (§ 89 odst. 1 zákona o vysokých školách), a že studijní programy nejsou po srovnání v podstatných rysech odlišné (§ 90 odst. 5 stejného zákona). První podmínka zejména obnáší posouzení, zda žadatel o uznání úspěšně dokončil studijní program, zda vysoká škola byla oprávněna k výuce tohoto studijního programu a zda žadateli udělila odpovídající diplom nebo jiný obdobný doklad o absolvování zahraniční vysoké školy. Podstatou posouzení první podmínky tedy je, zda žadatel o uznání vystudoval studijní program zahraniční vysoké školy a je v důsledku toho v daném státě oprávněn užívat titul či jiné benefity spojené s vystudováním zahraniční vysoké školy. Jinými slovy, zda i zahraniční správní orgány dané země budou žadatele o uznání považovat za absolventa zahraniční (z jejich pohledu tamní) vysoké školy. Podkladem rozhodnutí je mimo jiné kopie diplomu, informace

o kvalifikaci zahraniční vysoké školy a náplni studijního programu (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2021, č. j. 8 As 193/2019 - 93, bod 11).

B.

První podmínka

I.

Zrušený rozsudek

41. Soud ve zrušeném rozsudku uvedl, že to byly správní orgány, které učinily závěr o tom, že v případě žalobkyně nebyla splněna první ani druhá podmínka pro „*uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace*“. Bylo tedy zcela a jen na správních orgánech, aby za využití jednotlivých ustanovení Lisabonské úmluvy prokázaly, že žalobkyně nebyla „*absolventem zahraniční vysoké školy*“ a pokud ano, pak že „*studijní programy po jejich srovnání*“ byly „*v podstatných rysech odlišné*“.
42. Jak vyplývá z obsahu odůvodnění prvoinstančního i napadeného rozhodnutí, správní orgány podle shora citovaných ustanovení Lisabonské úmluvy vůbec nepostupovaly. Vycházely z mylného názoru, že důkazní břemeno ohledně prokázání naplnění první a druhé podmínky pro „*uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace*“, leží výhradně na žalobkyni. Správní orgány obou stupňů tak rezignovaly na svoji povinnost zjistit skutkový stav věci v souladu s ustanovením § 3 správního řádu. Jejich závěry tak nejsou podloženy náležitě zjištěným skutkovým stavem věci a za této situace jsou předčasné. II.
43. Pokud jde o první podmínku, správní orgán sám uvedl, že „*žadatelka ke své žádosti připojila úředně ověřenou kopii diplomu registrační č. X. ze dne 25. 9. 2009 vydaného Moskevským institutem podnikatelství a práva v Moskvě, Ruská federace o udělení titulu „bakalář práva“ a úředně ověřenou kopii dodatku k diplomu číslo XA., reg. č. X., ze dne 25. 9. 2009, ze kterých vyplývá, že absolvovaným studijním programem byl studijní obor s názvem Právo Dále jsou zde uveden výčet absolvovaných předmětů včetně jejich hodnocení, které v celku vytvářejí strukturu studijního programu.*“
44. Za situace, kdy správní orgány nepředložily žádné rozhodnutí příslušných státních orgánů Ukrajiny o odebrání žalobkyni předloženého diplomu, o prohlášení za neplatnou státní závěrečné zkoušky, nelze dospět k jinému závěru, než že žalobkyně těmito listinami prokázala naplnění podmínky první, tedy že žádost o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace byla podána „*absolventkou zahraniční vysoké školy*“. Měly-li správní orgány za to, že studijní program neuskutečňovala instituce oprávněná poskytovat vzdělání srovnatelné s vysokoškolským vzděláním podle zákona o vysokých školách (viz. § 90 odst. 2 zákona o vysokých školách), resp. jsou důvodné jeho domněnky dokonce až o „*podvodném jednání*“, byly povinny tyto skutečnosti jednoznačně prokázat, resp. obstatat dostatek podkladů tyto závěry odůvodňující.“

II.

Zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu

45. Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku uvedl, že Krajský soud dospěl k závěru, že žalobkyně v řízení před správními orgány předložila doklady, ze kterých vyplývá splnění první podmínky a stěžovateli se nepodařilo tyto podklady dostatečně vyvrátit.

Jak bylo popsáno shora v bodě [18], krajský soud se měl soustředit na to, zda žalobkyně skutečně žádá o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání či kvalifikace ve smyslu zákona o vysokých školách. Krajský soud k tomu uvedl, že skutečnosti vyplývající z diplomu a jeho dodatku předložených žalobkyní je možné vyvrátit pouze rozhodnutím „ukrajinských“ státních orgánů (správně „ruských“ – poznámka NSS) o odebrání diplomu nebo o prohlášení státní závěrečné zkoušky za neplatnou. Není však zřejmé, na základě jaké úvahy krajský soud považoval právě tento způsob za jediný možný, kterým mohl stěžovatel vyvrátit průkaznost žalobkyní předložených dokumentů. Krajský soud z citovaných podkladů rozhodnutí učinil určité „privilegované“ podklady, jejichž pravdivost je možné vyvrátit pouze konkrétním úkonem správních orgánů Ruské federace. Z ničeho není zřejmé, proč by nepostačovalo vyvrátit skutečnosti z těchto podkladů plynoucí jinými důkazními prostředky. Není například zřejmé, že by z ruského práva měla vyplývat povinnost ruských správních orgánů odebrat diplom, který nesplňuje požadavky ruských předpisů (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2021, č. j. 8 As 193/2019 - 93, bod 13).

46. Stěžovatel v napadeném rozhodnutí rovněž uvedl, že prvostupňový orgán vycházel z obsahu osvědčení o udělení licence pro Mezinárodní institut podnikatelství a práva, se sídlem v Moskvě, Ruská federace. V tomto osvědčení se pouze uvádí, že jmenovaná zahraniční vysoká škola má oprávnění uskutečňovat odbornou přípravu bakalářů v oboru Právo. Licence udělená cizozemským (ruským) pověřeným orgánem neobsahuje oprávnění uskutečňovat tuto přípravu mimo území Ruské federace, konkrétně na území České republiky a zaměřenou na přípravu státních příslušníků jiného státu (České republiky) s modifikovaným studijním plánem odpovídajícím potřebám studujících – občanů České republiky. V průběhu řízení relevantní doklad o tomto oprávnění vystavený cizozemským (ruským) pověřeným orgánem nebo samotnou zahraniční vysokou školou předložen nebyl (viz str. 16 a 17 rozhodnutí stěžovatele). Nejvyšší správní soud nepředjímá, zda tato skutečnost sama o sobě je schopna odůvodnit závěr stěžovatele o tom, že žalobkyně není absolventkou zahraniční vysoké školy ve smyslu § 89 odst. 1 zákona o vysokých školách. Nicméně k této úvaze, na které bylo vystaveno rozhodnutí stěžovatele, jakož i prvostupňové rozhodnutí (viz str. 5 až 7 tohoto rozhodnutí), se krajský soud nijak nevyjádřil.

III.

47. Vzhledem k tomu, že se Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku nevyjádřil k otázce odpovědnosti za náležité zjištění skutkového stavu v předmětném správním řízení, setrvává soud na svých původních závěrech o tom, že odpovědnost za náležité zjištění skutkového stavu leželo na správních orgánech.
48. Tento závěr odpovídá jak ustanovení § 3 správního řádu, podle kterého nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2, tak z judikatury Nejvyššího správního soudu. Zmínit lze například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2019, č.j. 1 Azs 181/2018, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl, že *„ani případné nesplnění povinnosti součinnosti účastníka řízení označit důkazy na podporu svých tvrzení dle § 52 správního řádu totiž nezabývá správní orgán povinností zjistit podstatný skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.“*
49. Žalobkyně žádá o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání či kvalifikace

ve smyslu zákona o vysokých školách. Jak již bylo uvedeno, že „žadatelka ke své žádosti připojila úředně ověřenou kopii diplomu registrační č. X. ze dne 25. 9. 2009 vydaného Moskevským institutem podnikatelství a práva v Moskvě, Ruská federace o udělení titulu „bakalář práva“ a úředně ověřenou kopii dodatku k diplomu číslo XA., reg. č. X., ze dne 25. 9. 2009, ze kterých vyplývá, že absolvovaným studijním programem byl studijní obor s názvem Právo Dále jsou zde uvedeny výčet absolvovaných předmětů včetně jejich hodnocení, které v celku vytvářejí strukturu studijního programu.“

50. Pokud měly správní orgány za to, že tomu tak není, tedy, že žalobkyně ve skutečnosti nežádá o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání či kvalifikace ve smyslu zákona o vysokých školách, bylo jeho povinností tento svůj závěr jednoznačně prokázat.
51. Jak vyplývá z § 50 odst. 1 správního řádu podklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé. Podle § 50 odst. 2 věta první správního řádu, podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán.
52. Správní orgány tak k prokázání své skutkové verze reality tak mohly využít jakéhokoli důkazního prostředku nikoli jen „rozhodnutí „ruských“ státních orgánů o odebrání diplomu nebo o prohlášení státní závěrečné zkoušky za neplatnou“, jak ve zrušujícím rozsudku správně uvedl Nejvyšší správní soud.
53. Pokud soud správním orgánům vytýká, že nepostupovaly podle shora citovaných ustanovení Lisabonské úmluvy, činí tak z toho důvodu, že v obdobných případech je takový postup standardní k náležitému zjištění skutkového stavu věci. Dokonce je způsobilý převést břemeno důkazní zpět na žadatele.
54. V této souvislosti je vhodné odkázat například na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.1.2022, č.j. 4 As 268/2021-36. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku uvedl: „Obstará-li si veřejná vysoká škola rozhodující o žádosti o uznání zahraničního vysokoškolského studia podle § 89 odst. 1 písm. b) zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, stanovisko příslušného národního informačního střediska pro akademickou mobilitu a uznávání (ENIC) v souladu s čl. X. 3 odst. 4 písm. c) Úmluvy o uznávání kvalifikací týkajících se vysokoškolského vzdělávání v evropském regionu (č. 60/2000 Sb. m. s.), z něhož plyne, že žadatelem předložený diplom není dokladem o kvalifikaci uznávané v zemi původu zahraniční vysoké školy, a toto stanovisko není dalšími důkazy ve správním řízení zpochybněno, lze na jeho podkladě žádost zamítnout bez bližšího prověřování skutečností tam uvedených.“
55. V nyní souzené věci tak správní orgány nepostupovaly, čímž výrazně zhoršily svoji důkazní pozici ohledně svého podezření, že žalobkyně ve skutečnosti nežádá o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání či kvalifikace ve smyslu zákona o vysokých školách.
56. Pokud jde o obsah osvědčení o udělení licence pro Mezinárodní institut podnikatelství a práva, se sídlem v Moskvě, Ruská federace, tímto nebylo prokázáno, že žalobkyně ve skutečnosti nežádá o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání či kvalifikace ve smyslu zákona o vysokých školách.
57. Žalovaný se o obsahu této listiny zmiňuje nikoli na stranách 16 a 17 napadeného rozhodnutí (napadené rozhodnutí má 12 stran), ale na stranách 10 a 11, a to v jednom odstavci počínajícím na jedné a končícím na druhé straně. Žalovaný v tomto odstavci

uvedl: „Žadatelka též namítala, že Univerzita v řízení neprokázala, že Zahraniční vysoká škola (Moskevský institut) nemá oprávnění poskytovat vzdělání v oblasti českého práva cizím státním příslušníkům na území České republiky. Ze spisu vyplývá, že Zahraniční vysoká škola má oprávnění uskutečňovat odbornou přípravu bakalářů v oboru Právo. Licence udělená cizozemským (ruským) pověřeným orgánem neobsahuje oprávnění uskutečňovat tuto přípravu mimo území Ruské federace, konkrétně na území České republiky a zaměřenou na přípravu státních příslušníků jiného státu (České republiky) s modifikovaným studijním plánem odpovídajícím potřebám studujících - občanů České republiky. V průběhu řízení relevantní doklad o tomto oprávnění vystavený cizozemským (ruským) pověřeným orgánem nebo samotnou Zahraniční vysokou školou předložen nebyl.”

58. Z obsahu závěru žalovaného žalovaného vyplývá, že žalovaný vychází z nesprávného pojetí rozdělení důkazního břemene.
59. Nebyla to totiž žalobkyně, nýbrž byly to správní orgány, kdo měl v případě svých pochybností povinnost vyvrátit správnost žalobkyní předložených listin, tedy prokázat, že žalobkyně ve skutečnosti nežádá o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání či kvalifikace ve smyslu zákona o vysokých školách.
60. Případná důkazní nouze, tedy nemožnost jednoznačně prokázat, zda „Moskevský institut podnikatelství a práva v Moskvě, Ruská federace” měl či neměl „oprávnění uskutečňovat tuto přípravu mimo území Ruské federace, konkrétně na území České republiky a zaměřenou na přípravu státních příslušníků jiného státu (České republiky) s modifikovaným studijním plánem odpovídajícím potřebám studujících - občanů České republiky”, nemohla jít k tíži žalobkyně, nýbrž k tíži správních orgánů.
61. Prosté zjištění, že „Zahraniční vysoká škola má oprávnění uskutečňovat odbornou přípravu bakalářů v oboru Právo”, nepotvrzuje ani nevyvrací zda „Moskevský institut podnikatelství a práva v Moskvě, Ruská federace” měl či neměl „oprávnění uskutečňovat tuto přípravu mimo území Ruské federace, konkrétně na území České republiky a zaměřenou na přípravu státních příslušníků jiného státu (České republiky) s modifikovaným studijním plánem odpovídajícím potřebám studujících - občanů České republiky”. Tato skutečnost tak sama o sobě není schopna odůvodnit závěr správních orgánů o tom, že žalobkyně není absolventkou zahraniční vysoké školy ve smyslu § 89 odst. 1 zákona o vysokých školách.
62. To samé platí ve vztahu k závěrům uvedeným v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí. Dlužno doplnit, že žalobkyně se nedomáhala uznání vysokoškolského vzdělání absolvovaného na „Moskevském institutu podnikatelství a práva se sídlem v Praze”, ani „Mezinárodním institutu podnikatelství s práva v Praze”, nýbrž na „Moskevském institutu podnikatelství a práva v Moskvě, Ruská federace”, který žalobkyni vydal jí předložený diplom. Skutečnost, že tato vysoká škola nebyla oprávněna „uskutečňovat přípravu mimo území Ruské federace, konkrétně na území České republiky a zaměřenou na přípravu státních příslušníků jiného státu (České republiky) s modifikovaným studijním plánem odpovídajícím potřebám studujících - občanů České republiky”, nebyla správními orgány prokázána. Byť se jedná o prokazování negativní skutečnosti, bylo v možnostech správních orgánů tuto skutečnost prokázat, a to zejména postupem podle shora citovaných ustanovení Lisabonské smlouvy dotazem na příslušný orgán Ruské federace.

C.

Druhá podmínka

I.

Zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu

63. Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku uvedl, že v řízení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v zásadě platí, že se nejprve zjišťuje skutečnost, zda žadatel je absolventem zahraniční vysoké školy ve smyslu § 89 odst. 1 zákona o vysokých školách (tj. splnění první podmínky). Není-li tato podmínka splněna, tj. není-li vysokoškolské vzdělání, o jehož uznání se žádá, zahraničním vysokoškolským vzděláním ve smyslu zákona o vysokých školách, správní orgán žádost o uznání zamítne, aniž by musel srovnávat studijní programy (tj. splnění druhé podmínky; viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2022, č. j. 4 As 268/2021 - 36; skutečnost, že nemusí dojít až ke srovnávání studijních programů, vyplývá též z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2016, č. j. 9 As 286/2015 - 60, bod 62).
64. V projednávané věci správní orgány uzavřely, že v případě vzdělání získaného žalobkyní se nejedná o zahraniční vzdělání v jeho pravém smyslu, nýbrž o vzdělání poskytované českou právnickou osobou, získané v České republice, bez české akreditace, tudíž jej není možné uznat podle § 89 a 90 zákona o vysokých školách. Navzdory této skutečnosti, však správní orgány zkoumaly rovněž splnění druhé podmínky, tj. posuzovaly, zda studijní programy nejsou po srovnání v podstatných rysech odlišné (§ 90 odst. 5 stejného zákona). Jak bylo uvedeno shora – v obecné rovině je třeba vyjít z toho, že k srovnávání studijních programů se přistupuje až poté, co je prokázáno, že žadatel skutečně žádá o uznání zahraničního vysokoškolského studia a kvalifikace ve smyslu zákona o vysokých školách (splnění první podmínky). Na druhou stranu případné (byť za určitých okolností nadbytečné) srovnání studijních programů a posouzení jejich podstatných odlišností (tj. splnění druhé podmínky) samo o sobě neškodí (*superfluum non nocet*), resp. nezpůsobuje nezákonnost správních rozhodnutí. Pokud by byl nesprávný závěr správních orgánů o nenaplnění jedné ze zákonných podmínek, zatímco by byl správný závěr o nenaplnění podmínky jiné, bylo by nezbytné shledat napadené rozhodnutí za zákonné.
65. Pokud jde o druhou podmínku, tj. skutečnost, že studijní programy nejsou po srovnání v podstatných rysech odlišné (§ 90 odst. 5 stejného zákona), krajský soud shledal srovnání provedené prvoinstančním orgánem za zcela nedostatečné. Nejvyšší správní soud v obecné rovině souhlasí s krajským soudem, že k tomu, aby bylo možné uzavřít, že studijní programy po jejich srovnání byly v podstatných rysech odlišné, je nezbytné vycházet z kvalifikovaného posouzení souboru znalostí a dovedností, které si student během studia osvojil. K tomu je nezbytné nejen popsat odlišnosti, ale současně srozumitelně odůvodnit, proč jsou odlišné v podstatných rysech.
66. Krajský soud konkrétně uvedl, že *„že není podstatný prostý název předmětů státní závěrečné zkoušky. Obhajoba kvalifikační „bakalářské“ práce byla předepsána pro oba studijní programy. Stejně nepodstatným je i prostý fakt, že v zahraničním studijním programu bylo navíc vyučováno 38 dalších předmětů, když nebylo prokázáno, že zbylých 24 shodných k nabytí srovnatelného souboru znalostí a dovedností nepostačovalo. Obdobné platí pro prosté vyjmenování názvu předmětů, které se svým slovním pojmenováním neshodovaly s předměty zahraničního studijního programu. Jiný závěr nelze učinit ani k dalším namítaným „nesrovnalostem“ a „pochybnostem“ například ohledně „názvů předmětů, přiřazení hodinové dotace rozsahu a struktury výuky předmětů, v počtu dosažených zkoušek (zápočtů) v rámci*

daného předmětu a v členění a bližší specifikaci jednotlivých předmětů“, neboť bylo zcela a jen na správních orgánech, aby tyto pochybnosti řádným dokazováním při aplikaci shora uvedených ustanovení Lisabonské úmluvy odstranily.“

67. Nejvyšší správní soud konstatuje, že tento shrnující závěr krajského soudu je učiněn značně povšechně, bez toho, aby krajský soud reflektoval konkrétní zjištění správních orgánů, jak vyplývají z jejich rozhodnutí (zejména prvostupňového rozhodnutí, které se srovnání studijních programů věnuje na str. 2 až 5) a z obsahu správního spisu. V odůvodnění krajského soudu je pak zcela upozaděna skutečnost, že již v samotných dokumentech o obsahu a průběhu konkrétního studia žalobkyně ve srovnání s žalobkyní poskytnutým studijním plánem a sylaby zahraniční vysoké školy jsou významné rozdíly. Žalobkyně podle všeho v řízení předložila dokumenty, které se vztahují k jinému studijnímu programu, jež uskutečňuje Zakarpatská státní univerzita v Užhorodě (Ukrajina), nikoliv Moskevský institut podnikatelství a práva (Ruská federace). Ačkoliv žalobkyně byla prvostupňovým orgánem na tuto skutečnost upozorněna, reagovala vyjádřením, že podle sdělení Moskevského institutu podnikatelství a práva jsou tyto dokumenty autentické a relevantní ve věci nostrifikace.
68. Prvostupňový orgán pak ve svém rozhodnutí jmenuje řadu odlišností mezi konkrétním průběhem studia žalobkyně a autentickým studijním plánem. Například z dodatku diplomu žalobkyně plyne, že absolvovala státní závěrečnou zkoušku pouze ze dvou předmětů – teorie práva a interdisciplinární zkoušky, zatímco studijní plán předepisuje státní bakalářskou zkoušku ze 4 předmětů – teorie práva a státověda, občanské právo, správní právo a obchodní právo. Z podrobného porovnávání dodatku k diplomu žalobkyně s předloženým studijním plánem však vyplynuly rovněž další rozdíly spočívající především v názvech předmětů, v přiřazení hodinové dotace předmětů, v počtu dosažených zkoušek (zápočtů) v rámci daného předmětu a v členění a bližší specifikaci jednotlivých předmětů. S těmito skutečnostmi se krajský soud ve svém rozsudku nevypořádal. Není přitom zřejmé, jak měly správní orgány podle krajského soudu tyto pochybnosti o průběhu studia žalobkyně „řádným dokazováním při aplikaci ustanovení Lisabonské úmluvy odstranit“ v situaci, kdy samotná žalobkyně prvostupňový orgán výslovně ujistila, že předložený autentický studijní plán a související dokumenty jsou pro její nostrifikaci relevantní.
69. Pokud jde o vlastní srovnání studijního programu zahraniční vysoké školy s programem vyučovaným na Západočeské univerzitě v Plzni, Nejvyšší správní soud v obecné rovině souhlasí, že prosté srovnání názvů předmětů státní závěrečné zkoušky, počtu předmětů nebo vyjmenování názvů předmětů, které se svým slovním pojmenováním neshodovaly s předměty zahraničního studijního programu atd. – ještě samy o sobě nemusí vést k závěru o nesplnění druhé podmínky, tj. skutečnosti, že studijní programy nejsou po srovnání v podstatných rysech odlišné (§ 90 odst. 5 zákona o vysokých školách). Nicméně jak Nejvyšší správní soud uvedl shora (viz zejména body 29 a 30), tyto okolnosti nebyly jedinými důvody, na kterých správní orgány založily svá rozhodnutí, s čímž se krajský soud ve svém odůvodnění dostatečně nevypořádal. V neposlední řadě nelze vyloučit ani takovou situaci, kdy jednotlivé dílčí odlišnosti mohou ve svém souhrnu opodstatnit závěr, že se u srovnávaných studijních programů jedná o odlišnosti v podstatných rysech ve smyslu § 90 odst. 5 zákona o vysokých školách. Prvostupňový orgán těchto dílčích odlišností ve svém rozhodnutí vyjmenoval celou řadu, přičemž krajský soud ve svém odůvodnění na ně odkazuje jen velmi obecně a povšechně.

II.

70. Vzhledem k tomu, že se Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku nevyjádřil k otázce odpovědnosti za náležité zjištění skutkového stavu v předmětném správním řízení, setrvává soud na svých původních závěrech o tom, že odpovědnost za náležité zjištění skutkového stavu leželo na správních orgánech.
71. Tento závěr odpovídá jak ustanovení § 3 správního řádu, podle kterého nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2, tak z judikatury Nejvyššího správního soudu. Zmínit lze například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2019, č.j. 1 Azs 181/2018, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl, že „ani případné nesplnění povinnosti součinnosti účastníka řízení označit důkazy na podporu svých tvrzení dle § 52 správního řádu totiž nezabývá správní orgán povinností zjistit podstatný skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.”
- a.
72. Předně je vhodné upozornit na to, že k tomu, aby bylo možné posoudit, zda jsou či nejsou studijní programy po srovnání v podstatných rysech odlišné, je nezbytné mít k dispozici důkazní prostředky osvědčující obsah studijního programu zahraniční vysoké školy, zde Moskevského institutu podnikatelství a práva v Moskvě, Ruská federace, platného pro dobu studia žadatele. Bez těchto důkazních prostředků není možné ke srovnání programů přistoupit.
73. I zde platí § 50 odst. 1 správního řádu, podle kterého podklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé. Podle § 50 odst. 2 věta první správního řádu, pak podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán.
74. Jistěže tyto důkazní prostředky může předložit sám žadatel, avšak v případě, že tak žadatel neučiní, je povinností správních orgánů, na kterých leží důkazní břemeno, tyto důkazní prostředky obstatat.
75. To samé platí pro případ, kdy zde existuje pochybnost o tom, zda žadatelem předložené důkazní prostředky se skutečně vztahují k obsah studijního programu zahraniční vysoké školy, zde Moskevského institutu podnikatelství a práva v Moskvě, Ruská federace, platného pro dobu studia žadatele. Pokud by se totiž žadatelem předložené důkazní prostředky k relevantnímu obsahu studijnímu programu zahraniční vysoké školy nevztahovaly, prostě jejich předložení či prohlášení žadatele, že se o ně jedná, by z nich důkazní prostředky k relevantnímu obsahu studijnímu programu zahraniční vysoké školy učinit nemohly. Stále by se jednalo o důkazní prostředky k jinému studijnímu programu, který není pro řádné srovnání studijních programů způsobilý.
76. Jak vyplývá z odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí, prvoinstanční orgán na straně 3 tohoto rozhodnutí uvedl: „*Dokument předložený jako autentický s názvem „Studijní předměty” proto není z výše uvedených důvodů pro srovnání studijních programů relevantní. Západočeská univerzita proto dopisem ze dne 24. 3. 2014, č.j. ZCU 004473/2014 žadatelku upozornila, že jak vyplynulo ze stanoviska FPR ZČU, předložila zřejmě dokumenty - zejm. dokument Studijní předměty - které se vztahují k jinému studijnímu programu, který uskutečňuje Zakarpatská státní univerzita v Užhorodě (Ukrajina) (dokument opatřen i*

oficiálním razítkem Zakarpatské státní univerzity), nikoliv Moskevský institut podnikatelství a práva, Ruská federace, jehož studijní program skutečně absolvovala a jehož uznání se domáhá.” Prvoinstanční správní orgán poté, vycházejíc ze závěru, že „odpovědnost za předložení relevantních skutečností nese především žadatelka”, bez dalšího přistoupil porovnání studijních programů.

77. Jak uvedeno shora, tento postup správních orgánů nebyl správný. Správní orgány byly povinny postavit na jisto, zda se jedná nebo nejedná o důkazní prostředky prokazující obsah studijního programu zahraniční vysoké školy, zde Moskevského institutu podnikatelství a práva v Moskvě, Ruská federace, platného pro dobu studia žadatelky.
78. Správní orgány k tomu opět mohly využít jakéhokoli důkazního prostředku. Jako nejlogičtější se však jeví postupovat podle shora citovaných ustanovení Lisabonské úmluvy a obrátit se dotazem na příslušný orgán Ruské federace.
79. Pokud tak správní orgány nepostupovaly, nemohly vůbec přistoupit k porovnání studijních programů.

b.

80. Prvoinstanční orgán dále na straně 5 odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí po srovnání studijních programů uvedl: *„Všechny výše uvedené nepřesnosti a rozpory ve studijním plánu a mezi přehledem absolvovaných předmětů v dodatku diplomu č. XA. jsou důvodem pro vznik pochybností zda žadatelka skutečně absolvovala veškeré předměty uvedené v DS a získala tak potřebnou míru znalostí odpovídající míře znalostí získávaných v bakalářských programech oboru Právo na vysokých školách v České republice”.*
81. Na straně 6 odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí dále prvoinstanční orgán uvedl: *„ZČU nemůže vyhovět žádosti žadatelky taktéž z toho důvodu, že v dokumentech týkajících se studia žadatelky je vysoké množství nejasností a rozporů (výše konkrétně popsanych) zakládajících důvodnou pochybnost o řádném průběhu studia žadatelky a o tom, zda žadatelka mohla během studia získat potřebnou míru znalostí, která je nutná pro absolvování akreditovaného studijního programu na české vysoké škole.”*
82. Jak již bylo uvedeno shora, byly to správní orgány, které byly povinny jednoznačně prokázat, že „studijní programy po jejich srovnání“ byly „v podstatných rysech odlišné“. Pouhé „pochybnosti o řádném průběhu studia“ nic jednoznačně neprokazují, neboť nevylučují, že tomu mohlo být naopak. Nebylo-li jednoznačně prokázáno, že studijní programy nebyly „v podstatných rysech odlišné“, nemohla správní rozhodnutí vyzníti v neprospekch žalobkyně.

c.

83. Pokud by měl soud i přes zásadní procesní pochybení správních orgánů při zjišťování skutkového stavu a při nejasnosti zda dochází ke srovnávání se studijním programem zahraniční vysoké školy, zde Moskevského institutu podnikatelství a práva v Moskvě, Ruská federace, platného pro dobu studia žadatelky, odkazem na zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu přistoupit znovu k posouzení zákonnosti srovnání studijních programů, nemůže opět dospět k jinému závěru, než že správní orgány neprokázaly, že studijní programy nebyly v podstatných rysech odlišné.
84. Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku uvedl, že prvoinstanční orgán srovnání provedl na stranách 2 až 5 odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí.

85. To není zcela přesné neboť na straně druhé až prvních dvou odstavcích třetí strany prvoinstanční orgán pouze konstatoval dosavadní průběh správního řízení. Ve druhém, třetím, čtvrtém, pátém a šestém odstavci na straně čtvrté, resp. prvním a druhém na straně páté se prvoinstanční orgán zabýval nesrovnalostmi nikoli mezi studijním plánem zahraniční vysoké školy a studijním plánem Právnické fakulty ZČU, nýbrž nesrovnalostmi mezi absolvovanými předměty uvedenými v dodatku k diplomu a studijním plánem, o kterém měly samy správní orgány pochybnost, zda se skutečně jedná o studijní program zahraniční vysoké školy, zde Moskevského institutu podnikatelství a práva v Moskvě, Ruská federace. Prvoinstanční orgán zde zmínil například nesrovnalosti a pochybnosti ohledně názvů předmětů, přiřazení hodinové dotace rozsahu a struktury výuky předmětů, v počtu dosažených zkoušek (zápočtů) v rámci daného předmětu a v členění a bližší specifikaci jednotlivých předmětů. Nic z toho však nevypovídá nic o shodnosti či odlišnosti srovnávaných studijních programů. Ve zbylých odstavcích na straně páté odůvodnění napadeného rozhodnutí pak prvoinstanční orgán také neuvedl žádné konkrétní odlišnosti studijních programů. Pouze v pátém odstavci obecně konstatoval: „Podle názoru FPR ZČU je zejména u absolvování předmětů státních závěrečných zkoušek a vybraných povinných předmětů doložen a prokázán podstatný rozdíl mezi kvalifikací získanou v bakalářském studijním programu na Moskevském institutu podnikatelství a práva (RF) a kvalifikací získanou na FPR ZČU.” K nedůvodnosti tohoto závěru viz. zdola.
86. Srovnání studijních programů se tedy prvoinstanční orgán ve skutečnosti věnoval pouze ve třetím, čtvrtém a pátém odstavci na straně třetí, resp. prvním na straně čtvrté odůvodnění napadeného rozhodnutí prvoinstanční.
87. Ve třetím odstavci na straně třetí odůvodnění napadeného rozhodnutí prvoinstanční orgán uvedl, že podstatný rozdíl spočívá v tom, že z dodatku k diplomu vyplývá, že žalobkyně absolvovala závěrečné státní zkoušky ze dvou předmětů, a to Teorie státu a práva a Interdisciplinární zkouška, a obhájila závěrečnou kvalifikační práci na téma Proměny vlastnického práva v ČR, zatímco na Právnické fakultě ZČU se státní závěrečné zkoušky skládají ze tří předmětů, a to z veřejné správy, ze sociálního bloku a ze správního práva, přičemž součástí státních zkoušek je obhajoba kvalifikační práce.
88. Soud má za to, že podstatný rozdíl nedokládá pouze počet a názvy absolvovaných zkoušek, aniž by bylo zjištěno, jaký soubor znalostí a dovedností, které si student během studia osvojil. Zde konkrétně jaké konkrétní znalosti musela žadatelka osvědčit při zkoušce z Teorie státu a práva a Interdisciplinární zkoušce. Prvoinstanční orgán pak vůbec nehodnotil, že bylo současně osvědčeno, že žalobkyně absolvovala ročníkové práce z předmětů Teorie státu a práva, Občanského práva a Trestního práva. Žalobkyně pak obhájila i kvalifikační práci, což bylo vyžadováno i Právnickou fakultou ZČU. Pokud je namítán rozpor se studijním plánem, je podstatné, co žalobkyně skutečně absolvovala, resp. co v dodatku diplomu přímo potvrdila zahraniční vysoká škola. To totiž nejlépe osvědčuje soubor znalostí a dovedností, které si žalobkyně během studia osvojila.
89. Ve čtvrtém odstavci na straně třetí odůvodnění napadeného rozhodnutí prvoinstanční orgán uvedl, že podstatný rozdíl spočívá v tom, že studijní plán zahraniční vysoké školy měl mít 62 povinných předmětů, přičemž 38 z těchto předmětů není vůbec součástí studijního plánu Právnické fakulty ZČU.
90. K tomu je třeba uvést, že skutečnost, že jeden studijní program má z 62 povinných

předmětů a z toho 38 není součástí druhého nevypovídá nic o souboru znalostí a dovedností, které si žalobkyně během studia osvojila, resp. že zbylých 24 shodných k nabytí srovnatelného souboru znalostí a dovedností nepostačovalo.

91. V pátém odstavci na straně třetí, resp. prvním na straně čtvrté odůvodnění napadeného rozhodnutí prvoinstanční orgán uvedl, že naproti tomu řada stěžejních povinných předmětů studijního plánu Právnické fakulty ZČU zcela chybí. Poté slovně označil 14 předmětů.
92. Ani tato skutečnost nevypovídá nic o tom, zda žalobkyně nabyla či nenabyla srovnatelného souboru znalostí a dovedností. Pro toto zjištění je podstatná obsahová náplň jednotlivých absolvovaných předmětů, nikoli jen jejich prostý název. Není vyloučeno, že soubor znalostí a dovedností, které vyplývají ze zmíněných 14 předmětů mohla žalobkyně nabýt ze zbývajících 38 slovně se neshodujících předmětů nebo 24 sice slovně shodných, avšak možná obsahově odlišných předmětů.
93. Dlužno doplnit, že žádná ze správními orgány zmíněných odlišností studijních programů není, jak uvedeno shora, důvodem pro závěr o podstatné odlišnosti studijních programů, a proto ani v souhrnu tuto skutečnost dokládat nemohou. Jak již bylo uvedeno, nesrovnalostmi mezi absolvovanými předměty uvedenými v dodatku k diplomu a studijním plánem či pochybnosti ve vztahu k žalobkyní absolvovaným předmětům, nevypovídají nic o odlišnosti studijních programů, a proto ani samostatně ani v souhrnu nemohou prokázat podstatnou odlišnost studijních programů.
94. Zcela nad rámec uvedeného je potřebné uvést, že zahraniční vysoká škola v dodatku diplomu potvrdila, jaké předměty žalobkyně absolvovala a v jaké časové dotaci. Žalobkyně v průběhu správního řízení předložila mnohostránkový dokument s názvem Studijní předměty, kdy u každého z předmětů v něm uvedeném, byla zpravidla uvedena charakteristika předmětu, cíl předmětu, osnova předmětu, povinná a doporučená literatura i vyučující. I pokud by soud odhlédl od shora uvedených procesních pochybení, pokud správní orgány chtěly přistoupit ke srovnání studijních programů, mohly si z obsahu těchto listin učinit jasnou představu o souboru znalostí a dovedností, které si žalobkyně během studia osvojila, a tuto pak porovnat se souborem znalostí a dovedností odpovídajícího studia studentů Právnické fakulty ZČU. Nic takového však správní orgány neučinily.

D.

95. Pokud jde o další námitky žalobkyně, tyto soud neshledal důvodnými. Je pravdou, že se správní rozhodnutí mohou jevit vnitřně rozpornými, když při učinění závěru o neplanění podmínky první se zabývaly i nenaplněním podmínky druhé. Na druhou stranu nelze odhlédnout od toho, že pokud by nebyl správným závěr správních orgánů o nenaplnění jedné z podmínek, zatímco by byl správným závěr o nenaplnění podmínky druhé, bylo by nezbytné shledat napadené rozhodnutí za zákonné. Správní rozhodnutí tak nebylo možné shledat nepřezkoumatelnými. Nezákonnost nezpůsobuje ani identita osoby podepsané pod prvoinstančním rozhodnutím, když po celou dobu správního řízení nebylo pochyb o to, že prvoinstanční rozhodnutí vyslovuje vůli prvoinstančního orgánu a nejedná se o jakýsi osobní exces konkrétní osoby. Pokud jde o otázku legitimního očekávání žalobkyně, je vhodné uvést, že žalobkyně má nárok na „uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace“ při splnění shora uvedených dvou podmínek. Pokud by se správním orgánům podařilo řádně prokázat nenaplnění byt

jedné z nich, žalobkyně by se legitimního očekávání důvodně domáhat nemohla, neboť nezákonný postup správních orgánů legitimní očekávání založit nemůže.

VIII.

Rozhodnutí soudu

96. Vzhledem k tomu, že žaloba byla důvodná, soud napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení (§ 78 odst. 1 s.ř.s.). K vadám řízení došlo již v řízení před prvoinstančním správním orgánem, a proto soud v souladu s § 78 odst. 3 s.ř.s. zrušil i prvoinstanční rozhodnutí. S ohledem na zrušení napadeného rozhodnutí, soud současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.ř.s.). Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

IX.

Odůvodnění neprovedení důkazů

97. Soud neprovedl žádný z žalobkyní navržených důkazů, neboť jejich provedení nebylo nezbytné k posouzení důvodnosti či nedůvodnosti žaloby.

X.

Náklady řízení

98. O náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 5. 2020, č.j. 57 A 179/2018-63 (§ 110 odst. 3 věta první s.ř.s.) uvažil soud následovně.
99. Žalobkyně měla ve věci konečný úspěch, který je pro rozhodnutí o nákladech řízení podstatný, proto má v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč a v odměně advokátky za 3 úkony právní služby, a to za jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) a dva úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), když advokátka převzala a připravila zastoupení žalobkyně a podala jejím jménem žalobu a vyjádření po zrušovacím rozsudku Nejvyššího správního soudu. Podle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5. advokátního tarifu činí sazba za jeden úkon právní služby ve věcech žalob projednávaných podle soudního řádu správního částku 3 100 Kč, tj. 9 300 Kč za tři úkony právní služby. Podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu má advokát za jeden úkon právní služby nárok na paušální částku ve výši 300 Kč. Advokátka ve věci učinila celkem tři úkony, a proto soud přiznal žalobkyni částku ve výši 900 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupkyní žalobkyně je advokátka, která je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku odpovídající této dani. Částka daně z přidané hodnoty činí 2 142 Kč. Náklady řízení tedy včetně DPH činí částku ve výši 15 342 Kč. Lhůtu k plnění určil soud podle § 160 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o.s.ř.“), ve spojení s § 64 s.ř.s. Místo plnění určil soud v souladu s § 149 odst. 1 o.s.ř. ve spojení s § 64 s.ř.s.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního

soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 6. února 2023

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu